



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 772

Bogotá, D. C., jueves, 22 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 633 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se adopta la Ley de Calidad de la Educación Rural en Colombia.

Bogotá D.C., 5 de mayo de 2025

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General de la Cámara

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación del Proyecto de ley,
por medio del cual se adopta la Ley de Calidad de la Educación Rural en Colombia.

Secretario,

Mediante este oficio radicamos ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “Por medio del cual se adopta la Ley de Calidad de la Educación Rural en Colombia”.

Cordialmente,

<p>Daniel Carvalho Mejía Representante a la Cámara por Antioquia</p>	<p>Alejandro García Ríos Representante a la Cámara por Risaralda</p>
<p>Luis Carlos Ochoa Tolón Representante a la Cámara por Antioquia</p>	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 633 DE 2025

por medio del cual se adopta la Ley de Calidad de la Educación Rural en Colombia.

1. Objeto de proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto desarrollar el Capítulo 4 del Título III de la Ley 115 de 1994, referente a Educación Campesina y Rural, con el fin establecer estrategias diferenciales que aseguren condiciones dignas y de alta calidad que permitan a los niños, niñas y adolescentes de las ruralidades colombianas completar las trayectorias educativas formales sobre la base del reconocimiento de los contextos rurales y el patrimonio cultural de los territorios. haciendo especial énfasis en la garantía del acceso a la primera infancia.

2. Justificación del Proyecto de ley

2.1 Introducción

Colombia tiene una de las poblaciones rurales más grandes de América Latina, en medio de su condición de ser una de las naciones con mayor biodiversidad del planeta. Así mismo, Colombia por su posición geoestratégica y por las condiciones físico-espaciales de su territorio continental, marino e insular, está expuesto a la variabilidad y el cambio climático.

Todos estas oportunidades y retos pasan esencialmente por la capacidad para conservar, producir y desarrollar de forma sostenible las ruralidades presentes en el territorio. Y dependerá esencialmente de la capacidad que tenga como sociedad de desarrollar un sistema educativo que conozca y reconozca el territorio y que desarrolle el potencial productivo y de conservación de su población en su relación con el entorno.

La posibilidad de contar con una Ley de Calidad de la Educación Rural, parte de la base que gran parte del éxito que tenga el país en adaptarse, conservar y desarrollarse dependerá de la capacidad que tenga de formar a los habitantes de las ruralidades, y sobre esa base proveer condiciones materiales y sociales para cerrar las brechas de bienestar que existen entre las cabeceras y los escenarios más dispersos del territorio y los sistemas de vida rurales allí presentes.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), reportó que el nivel del servicio educativo con mayor cantidad de matriculados fue la básica primaria con un 41,8% y la parte del sistema con una menor cantidad de matriculados fue el preescolar con 8,7% del total. Los estudiantes y las estudiantes en los contextos urbanos representaron el 75,6%, frente a los estudiantes matriculados en el contexto rural con un 24,4%.

Al analizar las sedes educativas, 35.892 (68%) estaban en contextos rurales y 17.174 en contextos urbanos, para un total de 53.066 sedes en todo el país. Con respecto al acceso a Tecnologías de la Información y la Comunicación, según el DANE, 49.084 tenían algún acceso a medios o conectividad TIC frente a 3.982 que no tenían acceso. El uso en los contextos rurales de las TIC fue esencialmente como medio de aprendizaje o forma de calificación y seguimiento, a diferencia de las áreas urbanas donde se usaban para consultas. Solo el 22.7% de las sedes en contextos rurales tenían conectividad frente al 90.8% de las sedes en contextos urbanos.

Las desigualdades continúan al analizarse la planta de maestros y maestras, en 2021 en el año 2021 estaban registrados 126.135 profesores rurales frente a 125.443 en 2020, que significaban 1 de cada 4 del total de maestros del país, con una responsabilidad de formar a 2.4 millones de estudiantes frente a los 7.5 millones de estudiantes en sedes urbanas. Esto nos deja frente a un promedio global nacional de 23 estudiantes por maestro urbano y 20 estudiantes por maestro rural.

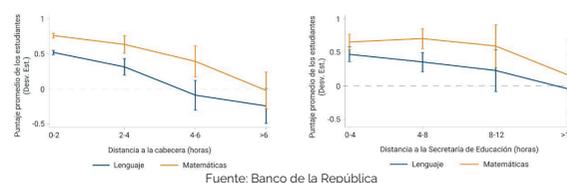
Del total de las casi 39 mil sedes en contextos rurales, solo 2 de cada 5 ofrecían en 2021 formación hasta media, siendo los niveles típicos de estas instituciones o sedes, la oferta de preescolar y básica. De hecho, un reclamo constante de las instituciones de educación con un solo maestro (monomaestro), es la carga tan compleja que significa para estos maestros atender a la vez preescolar y primaria, por las condiciones de atención especializada que requieren los niños y niñas en su paso previo a la primaria. Dado el menor tamaño promedio y la mayor cantidad de escuelas monomaestro, los niños y niñas de contextos rurales tienen una brecha adicional por la disponibilidad de condiciones diferenciales de atención, estimulación y juego en las etapas tempranas del aprendizaje.

Estas brechas se dan también por la mayor dispersión e imposibilidad de contar con varios maestros que atiendan a los niños de necesidades especiales, y por tanto se generen desincentivos

para la permanencia en un sistema que no puede generar condiciones específicas para necesidades de aprendizaje particulares.

De hecho, Leonardo Bonilla y Erika Londoño del Banco de la República desarrollaron un estudio sobre la relación entre aislamiento geográfico y educación rural, abordando los retos de calidad. Los autores determinan los tiempos de viaje entre las instituciones de educación y las cabeceras municipales y las capitales departamentales.

Ilustración 1. Colombia: Distancia de Instituciones rurales y desempeño en pruebas saber, 2021



El estudio muestra una relación inversa entre los resultados de los niños y niñas en las pruebas de estado y la distancia de las escuelas a las cabeceras. Estas diferencias se dan por la menor disponibilidad de recursos didácticos, conectividad y especialmente calidad de la planta docente, relacionada con la interinidad de sus relaciones laborales y el nivel de preparación académica y de actualización pedagógica.

El indicador de número de años de escolaridad que muestra como las brechas se han disminuido, pero no lo suficiente, aún permanecen diferencias de entre 3 y 4 años de formación de un niño o niña que vive en zonas dispersas de las ruralidades colombianas y quienes viven en el contexto rural, ello está relacionado con la mala calidad del sistema, que, aunque se tuvieran los mismos años los logros en conocimientos, lenguaje, matemáticas, lenguas extranjeras son estructuralmente inferiores.

Por tanto, este proyecto de ley aborda el problema de la calidad como el eje fundamental para lograr las trayectorias educativas completas, para lograr que los estudiantes se motiven por prácticas pedagógicas contextualizadas, que les brinden sentido a sus vidas, que les reconozcan su lugar en el mundo, y les permitan a los estudiantes tener instrumentos prácticos para mejorar su vida y la de sus comunidades educativas.

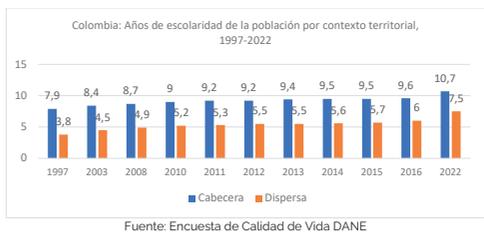
Colombia tiene una deuda que pagar en el cierre de brechas y la oferta de bienes públicos en las zonas rurales, muchas de las mejoras sociales que ha tenido el país están concentradas en las grandes ciudades y sus modelo de gestión social suele ser focalizado y residual, dejando el acceso a educación, vivienda, salud, alimentación y generación de ingresos concentrado en algunos lugares de las cabeceras municipales y en aquellos lugares de la geografía nacional mejor conectados y con usos más modernos y cercanos a actividades formales de producción. Esta ley es una forma de pagar esa deuda con las ruralidades de Colombia.

Problema público a intervenir

El problema esencial del sistema de educación rural en Colombia tiene que ver con la imposibilidad

de lograr trayectorias educativas completas por parte de los estudiantes del sistema escolar. La calidad de la educación que se provee está relacionada esencialmente con la menor cobertura y capacidad de retener efectivamente que tiene el sistema educativo en zonas de centros poblados y rural disperso.

Ilustración 2. Colombia: Años de escolaridad de la población por contexto territorial, 1997-2022



Como puede verse en la gráfica anterior, existe una brecha entre el número de años de la población mayor de 15 años asociada a los contextos urbanos frente a los rurales que se ha movido entre 3 y 4 años de escolaridad formal. De hecho, para el año 1997 la brecha era de 4.1 años y significaba que los estudiantes en contextos rurales solo alcanzaban la mitad de la cobertura (51%) del tiempo que los estudiantes de contextos urbanos, ya para 2016 la brecha se redujo a 3.6 años lo que representaba un 63% del tiempo de estudio de un estudiante de contexto rural frente al del contexto urbano.

Para el 2022, la brecha está en cerca de 3.2 años y los estudiantes rurales ya alcanzan el 70% del tiempo. En 25 años la brecha se ha reducido cerca de 1 año, en un contexto en el que tanto el número de años de escolaridad de los contextos urbanos y contextos rurales sube, y en el que el ritmo de incremento del número de años de los estudiantes de los contextos rurales (0.15 años de escolaridad por cada año) ha subido a un ritmo superior que la escolaridad de los contextos urbanos (0,11 años de escolaridad por cada año), el país aún está lejos de asegurar la igualdad y a este ritmo de lograría en 80 años.

Si se incluye además que en los últimos años se ha incorporado la educación inicial a la contabilidad de años de educación formal, el país todavía está muy lejos de completar los 12 ó 13 años que requeriría un proceso de educación formal de preescolar a media de carácter universal para la población colombiana, y si a ello se suma, que el promedio de años de educación formal de los estudiantes en contextos rurales está cerca de los 7 años, esos estudiantes están aún lejos de completar siquiera la secundaria, y eso se constituye en una de las fallas que más impacto generan en la mejora del bienestar y la superación de la pobreza.

A ello se suman las diferencias entre departamentos y regiones, es así que, los estudiantes del Vichada de 5 años o más tienen en promedio 3.7 años de escolaridad y un niño de ese departamento entre 5 y 14 años en contextos rurales tiene en promedio 1.5 años de escolaridad promedio frente a 3 de Córdoba, Cauca y Bolívar. Cuando se analizan los jóvenes de 15 a 24 años en el contexto rural los jóvenes de Vichada tienen en promedio 5.9 años de

escolaridad frente a 9.9 en Bogotá, 9.3 del Valle del Cauca ó 8.8 de Antioquia.

Ilustración 3. Colombia: Años de escolaridad de la población en centros poblados y rural disperso (disperso), 2022

Departamento	Años de Escolaridad			Departamento	Años de Escolaridad		
	5 años y más	5 a 14 años	15 a 24 años		5 años y más	5 a 14 años	15 a 24 años
Vichada	3,7	1,5	5,9	Cauca	5,8	3	8,9
Guainía	4,3	1,8	6,4	Bolívar	5,8	3	8,7
La Guajira	4,7	2,4	7,2	Sucre	5,9	3,1	9,2
Caquetá	5,1	2,6	7,7	Cesar	5,9	2,9	8,8
Chocó	5,1	2,5	7,5	Caldas	5,9	2,6	9,2
Guaviare	5,2	2	8,2	Total nacional	5,9	2,8	8,8
Norte de S.	5,3	2,8	8,2	Casanare	6	2,9	8,9
Nariño	5,4	2,6	8,2	Boyacá	6	2,8	9,5
Vaupés	5,5	2	7,8	Antioquia	6	2,7	8,8
Magdalena	5,6	2,7	8,4	Meta	6	2,8	8,9
Santander	5,6	2,9	9	Risaralda	6,4	2,7	9,3

Departamento	Años de Escolaridad			Departamento	Años de Escolaridad		
	5 años y más	5 a 14 años	15 a 24 años		5 años y más	5 a 14 años	15 a 24 años
Arauca	5,7	2,3	8,6	Atlántico	6,8	2,8	9,5
Tolima	5,7	2,8	8,5	Valle	7	2,5	9,3
Amazonas	5,7	2,7	8,4	Cundinamarca	7	2,9	9,7
Putumayo	5,8	2,8	8,8	Quindío	7,1	2,9	10
Huila	5,8	2,9	9	Bogotá D.C.	7,1	2,8	9,9
Córdoba	5,8	3	9,2	San Andrés	9,4	3,2	10,3

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida DANE

Son Vichada, Guainía, La Guajira, Caquetá, Chocó y Guaviare los únicos departamentos del país en el que la población en el contexto rural de 15 a 24 años que están por debajo de 8 años de escolaridad promedio. Lo que significa una brecha de bienestar que debe ser abordada.

Por tanto, el problema de calidad de la educación rural colombiana tiene serias repercusiones en la posibilidad de cerrar las brechas de años de escolaridad promedio. Estas condiciones de calidad de la educación que determinan las brechas de escolaridad están asociadas a 5 causas principales: las que tienen que ver con la infraestructura, las que tienen que ver con la pertinencia y contextualización, las que tienen que ver con las condiciones específicas del bienestar y desarrollo de los maestros y maestras, las que tienen que ver con las condiciones de calidad de vida de las comunidades educativas rurales y las que tienen que ver con las condiciones de convivencia, conflicto y paz. Y estas brechas no solo se refieren a las brechas con la realidad de los contextos urbanos del país, sino frente a los contextos rurales de otros países de desarrollo económico y PIB comparables.

Con respecto a las condiciones específicas de los maestros y maestras en relación al bienestar y desarrollo integral si bien en el proyecto de acuerdo se mencionan algunas medidas de reconocimiento, estímulo, capacitación diferencial y bienestar integral, debe tenerse en cuenta que las disposiciones del régimen laboral de los maestros y maestras tiene condiciones especiales que no están bajo el alcance de esta ley y que son propias de una reflexión más profunda de la ley 115 de 1994. De hecho, una parte importante de la posibilidad de mejorar la ley pasa por las condiciones de los maestros y maestras en el servicio educativo, el propósito es no desviar en el marco de esta ley, una reflexión que es de un calado que va más allá de la calidad de la educación rural en Colombia. El legislador debe estar atento para incorporar, en el caso de una discusión posterior, la necesidad de una remuneración, reconocimiento, formación, bienestar y reentrenamiento permanente

diferencial para el contexto rural, especialmente para las escuelas más apartadas en modalidad de maestro único o monomaestro.

Las brechas de acceso, trayectorias, contextualización y acceso a bienes públicos son factores determinantes, para la calidad de la educación rural, existe una larga lista de cuestiones problemáticas para las comunidades educativas que deben ser tenidas en cuenta, a continuación, se presenta el análisis de causalidad originado en el proyecto de Ordenanza de la Política Pública de Educación Rural del Departamento de Antioquia, que sirve de base para el análisis y que se hizo con base en el diagnóstico con actores de la sociedad civil y con base en el documento del Consejo Nacional de Política Económica Social 3056 (CONPES), en el que se autorizó el préstamo de veinte millones de dólares del Banco Mundial para la implementación del Programa de Educación Rural (PER) así como lo expuesto en el CONPES 3500, para la implementación del PER (Cobertura con calidad para el Sector Educativo Rural) y el desarrollo del Plan Especial de Educación Rural (PEER) a raíz de la firma del Acuerdo de paz, el cual se fortaleció a través de lo expuesto en el CONPES 3932 de 2018.

Tabla 1. SÍNTESIS DE LAS CAUSAS DEL PROBLEMA PÚBLICO

Categoría de problema público	Asuntos causales
Infraestructura Educativa Rural insuficiente	Condiciones de habitabilidad, servicios y arquitectura en las sedes educativas que no estimulan el aprendizaje
	Insuficiencia de sedes, y diseños descontextualizados y poco funcionales del mobiliario escolar
	Derechos de propiedad poco claros de los inmuebles
	Condiciones de accesibilidad y seguridad deficientes (vías, rutas camineras, puentes) a las sedes educativas
	Condiciones de accesibilidad insuficiente (medios de transporte) a las sedes educativas
	Condiciones de salubridad para manejo y consumo de alimentos en sedes educativas
	Condiciones de acceso a agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica e internet en IER
Desigual acceso a la Educación Rural	Deficiencia de la oferta escolar que asegure trayectorias completas para contextos de baja densidad poblacional (rural)
	Descontextualización de contenidos y didácticas en la Educación Rural
	Insuficiencia de recursos didácticos de los maestros formales y la idiosincrasia y patrimonio de las comunidades y territorio
	Insuficiencia de maestros formados para el contexto de la Educación Rural
	Falta de incentivos para la transformación y reconocimiento a la para la práctica pedagógica rural formal
	Involucramiento desigual e insuficiente de familias, cuidadores y comunidades en gestión esc.
	Ausencia de redes de apoyo integral al bienestar de los maestros rurales
Falta de Pertinencia de la Educación Rural para el Desarrollo Integral	Limitaciones a la diversidad e inclusión (Necesidades educativas especiales y capacidades excepcionales)
	Limitaciones de acceso y permanencia a población en condición de discapacidad
	Condiciones de acceso precarias a programas de recreación y deporte
	Desalineación de los proyectos educativos y la oferta pedagógica con los proyectos de vida
	Falta de pertinencia de los logros educativos frente necesidades productivas territoriales
	Falta de incidencia de la Educación Rural en la innovación en las practicas productivas tradicionales
	Condiciones e imaginarios de progreso y estatus desincentivan actividades tradicionales en contextos rurales
Insuficiencia de comprensión de los déficits de Bienes Públicos en contextos de la Educación Rural	Bajo nivel de adaptación de los PEI a las realidades de las ruralidades presentes en el territorio
	Proyectos productivos de sobrevivencia expuestos a la informalidad y falta de crédito y derechos de propiedad precarios
	Proyectos productivos de sobrevivencia expuestos al cambio climático
	Insuficiencia de oferta que atiende las problemáticas de migrantes y población flotante
	Contextos de control territorial que interrumpen las trayectorias de NNA
	Alta vulnerabilidad económica y social de las familias y comunidades educativas rurales
	Difícil acceso a atención primaria en salud y a prevención de cuadros físicos y mentales que afectan a comunidades educativas rurales y el aprendizaje

Fuente: Proyecto de Ordenanza Política Pública de Educación Rural de Antioquia

El problema público es resultado de la sistematización de las visiones teóricas de los problemas de la educación rural, del trabajo con comunidades académicas rurales y de las necesidades de desarrollar la legislación y planes existentes que no logran cerrar la brecha a la velocidad que requiere el país para brindar oportunidades igualitarias a los niños, niñas y adolescentes independientemente del territorio o la etnia tal como lo establece la constitución.

2.3 Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley desarrolla y actualiza el Capítulo IV del Título III de la Ley 115 de 1994, con el propósito de establecer un marco normativo específico que reconozca y atienda las particularidades sociales, culturales, territoriales y económicas de la educación rural en Colombia. Se

parte del reconocimiento de una deuda histórica con los territorios rurales, donde las brechas de acceso, permanencia y calidad educativa siguen siendo profundas, especialmente en la primera infancia y en la transición entre los niveles educativos.

La iniciativa propone una ley integral, con enfoque diferencial y de derechos, que articula acciones orientadas a garantizar trayectorias educativas completas y de calidad para niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las ruralidades del país. Su contenido se estructura en tres títulos fundamentales:

El capítulo I establece las disposiciones preliminares, incluyendo objeto, ámbito de aplicación, definiciones clave y objetivos generales. Se introducen conceptos como prácticas pedagógicas rurales, proyectos educativos productivos y culturales, y comunidades educativas rurales, que reconocen la necesidad de construir una educación arraigada en los saberes, prácticas y sistemas de vida propios del campo colombiano.

El capítulo II aborda los componentes de mejoramiento de la calidad educativa rural, Define un marco de acción para garantizar infraestructura educativa digna, segura, accesible y conectada, incluyendo la elaboración de planes de mejoramiento integral por parte de las entidades territoriales.

El Capítulo III desarrolla el principio de pertinencia, mediante currículos y modelos flexibles adaptados a los contextos rurales, promoviendo además la articulación con la educación superior y el impulso de proyectos pedagógicos productivos en alianza con el sector privado.

El Capítulo IV reconoce las condiciones materiales de vida como parte constitutiva de la calidad educativa, regulando aspectos como la alimentación escolar con enfoque territorial, y la obligación de convertir las instituciones rurales en entornos protectores frente a violencias y reclutamiento.

El capítulo V establece mecanismos de participación activa de las comunidades educativas rurales en la planeación del desarrollo y en el seguimiento a las condiciones de calidad educativa, asegurando representación institucional y espacios de deliberación local.

Con este contenido, el proyecto propone un modelo educativo rural basado en la equidad territorial, el fortalecimiento de las capacidades comunitarias, la inclusión y la sostenibilidad. Se trata de una propuesta que reconoce a la escuela rural no solo como un espacio de aprendizaje, sino como un eje de transformación social, cultural y productiva en los territorios más olvidados del país.

2.4 Justificación

La comprensión del problema requiere además entender las causas que impiden que se completen las trayectorias educativas en condiciones de calidad desde atención a la primera infancia, pasando a preescolar, primaria, secundaria y media,

es fundamental entender el contexto demográfico y de población escolar del país, y las diferencias existentes entre contextos urbanos y rurales a la hora de medir resultados de pruebas de estado.

Las consideraciones demográficas son esenciales, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población fuera de las cabeceras (Centros Poblados y Rural Disperso) pasó de 10.5 millones de personas a 12.3 millones en 2023 y pasará a 13.5 millones en 2035. Esa población más dispersa, pasó de representar el 27% del total en 2020 al 23% en 2035.

En este contexto, la educación rural es fundamental en aquellos departamentos en los que la población dispersa es y seguirá siendo mayor que en cabecera, es decir fundamentalmente en las ruralidades. Los departamentos de Vichada, Vaupés, Cauca, Chocó, Nariño y Guainía. Además 22 de los 32 departamentos de Colombia, tienen una población dispersa en las ruralidades mayor que el promedio nacional, y 3 departamentos concentran 1 de cada 4 personas en las ruralidades (Antioquia, Cauca y Córdoba). A continuación, se muestran los datos de población de los años 2000-2035:

Tabla 2. Colombia: Población Dispersa (Centros poblados y rural disperso) por Departamentos valores y porcentaje cabecera y disperso, 2000, 2023 y 2035

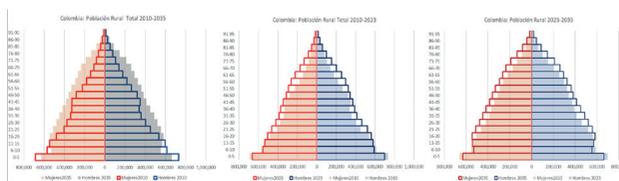
Departamento	2000			2023			2035		
	Disperso	%Cabecera	%Disperso	Disperso	%Cabecera	%Disperso	Disperso	%Cabecera	%Disperso
Vichada	46.891	29%	71%	88.873	24%	76%	107.052	21%	79%
Vaupés	14.065	29%	71%	36.795	28%	72%	59.425	24%	76%
Cauca	764.699	36%	64%	982.479	36%	64%	1.100.676	34%	66%
Chocó	209.407	40%	60%	315.956	43%	57%	373.034	40%	60%
Nariño	810.459	44%	56%	914.666	44%	56%	938.766	44%	56%
Guainía	15.041	41%	59%	27.669	47%	53%	31.525	49%	51%
Córdoba	692.142	52%	48%	908.443	51%	49%	1.017.078	50%	50%
La Guajira	186.434	68%	32%	508.079	50%	50%	575.777	51%	49%
Putumayo	127.675	46%	54%	180.896	52%	48%	200.523	54%	46%
Amazonas	26.895	50%	50%	41.097	51%	49%	48.892	55%	45%
Guaviare	33.666	53%	47%	39.322	57%	43%	50.435	56%	44%
Huila	345.860	61%	39%	469.396	60%	40%	514.484	58%	42%
Sucre	276.778	62%	38%	379.325	61%	39%	441.677	59%	41%
Boyacá	587.959	47%	53%	498.046	61%	39%	521.660	62%	38%

Departamento	2000			2023			2035		
	Disperso	%Cabecera	%Disperso	Disperso	%Cabecera	%Disperso	Disperso	%Cabecera	%Disperso
Arauca	73.588	66%	34%	107.868	65%	35%	124.124	64%	36%
Caqueta	144.302	60%	40%	145.179	66%	34%	170.731	64%	36%
Magdalena	323.300	68%	32%	468.143	68%	32%	562.187	66%	34%
Tolima	470.836	63%	37%	416.373	69%	31%	414.840	70%	30%
Bolívar	442.559	74%	26%	601.070	73%	27%	712.712	71%	29%
Cesar	304.720	65%	35%	340.935	75%	25%	401.622	74%	26%
Casanare	89.629	69%	31%	123.267	72%	28%	120.764	74%	26%
Meta	188.669	73%	27%	261.359	76%	24%	287.116	75%	25%
Colombia	10.595.168	73%	27%	12.293.631	76%	24%	13.492.559	77%	23%
San Andrés y Providencia	16.988	72%	28%	18.856	71%	29%	14.741	77%	23%
Norte de Santander	280.010	77%	23%	340.166	79%	21%	391.620	78%	22%
Caldas	337.290	67%	33%	241.700	77%	23%	251.319	78%	22%
Santander	549.255	69%	31%	527.026	77%	23%	515.791	79%	21%
Risaralda	214.556	75%	25%	195.239	80%	20%	217.150	80%	20%
Cundinamarca	759.336	68%	32%	847.239	76%	24%	880.816	80%	20%
Antioquia	1.435.638	72%	28%	1.376.120	80%	20%	1.507.107	81%	19%
Quindío	67.068	87%	13%	68.852	88%	12%	91.951	86%	14%
Valle del C.	608.008	85%	15%	657.904	86%	14%	643.376	87%	13%
Atlántico	108.831	94%	6%	143.159	95%	5%	155.797	95%	5%
Bogotá, D.C.	14.054	100%	0%	31.583	100%	0%	37.829	100%	0%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

La distribución de la población además está cambiando, Colombia está viviendo un proceso de transición demográfica que no es diferente al resto del país. Lo que sucede es que esa transición el contexto rural es diferente en el sentido que el proceso de aumento del promedio de edad ha tardado más tiempo, mientras en las cabeceras de algunos departamentos a 2035 el rango de edad que más personas tiene está en 25-30 ó 31-35, en el caso del contexto rural siguen siendo los niños menores de 6 años, seguido de los jóvenes de 16 a 20 años.

Ilustración 4. Colombia: Pirámides de población dispersa (Centros Poblados y Rural Disperso), 2010, 2023 y 2035



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

La población rural en la transición de 2023 a 2035 empieza a comportarse de forma menos piramidal (con cada rango de población de menor edad más grande que el siguiente) y el proceso de envejecimiento se vuelve más pronunciado. Se sigue además la condición de mujeres con un promedio de edad superior que los hombres y para 2035 la población de niños y niñas de 6 a 11 se habrá reducido o se habrá estancado.

Tabla 3. Colombia: Población por sexo, 2010-2035

Rango	Hombres 2010	Mujeres 2010	Hombres 2023	Mujeres 2023	Hombres 2035	Mujeres 2035
0-5	730.414	687.028	697.800	662.666	663.548	630.715
6-10	613.454	599.672	589.142	552.896	555.033	531.124
11-15	597.051	545.833	578.383	532.414	568.740	541.807
16-20	536.001	476.884	560.240	504.861	582.866	544.292
21-25	450.784	404.199	520.307	463.479	557.592	513.273
26-30	402.357	374.176	462.653	419.709	520.979	478.064
31-35	368.251	338.534	413.200	386.541	487.251	448.380
36-40	339.040	328.530	389.796	369.024	449.694	416.884
41-45	350.009	324.163	370.389	342.903	412.045	383.866
46-50	321.009	280.814	342.237	312.025	382.664	368.693
51-55	264.954	223.609	323.983	290.488	362.825	332.347
56-60	218.266	178.346	295.251	261.972	326.694	293.957
61-65	177.143	140.867	256.155	221.125	293.874	265.638
66-70	140.052	108.637	203.770	173.084	251.312	234.654
71-75	105.612	81.815	152.146	129.459	211.546	190.633
76-80	79.177	61.551	100.466	86.959	148.676	132.870
81-85	52.425	41.813	69.533	52.827	88.274	82.383
86-90	26.113	22.573	31.805	28.886	44.151	41.959
91-95	8.728	7.146	14.960	13.536	18.006	16.875

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Adicionalmente, al analizar la evolución del número de potenciales estudiantes del sistema, lo que se puede observar es la disminución del número de niños y niñas entre 2023 y 2035 en cifras cercanas a los 120 mil. Cifras que se corroboran con la disminución de los nacimientos que se confirma en 2022 y 2023.

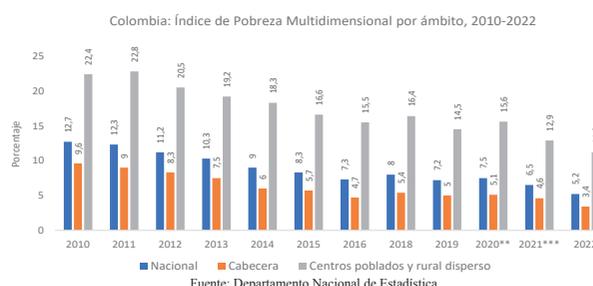
Tabla 4. Colombia: Población por rangos de edad de 0 a 30 años, 2010-2035

Rango de Edad	2010	2023	2035	2010-2035
0-10	2.600.568	2.502.504	2.380.420	-8%
11-15	1.142.684	1.110.797	1.110.547	-3%
16-20	1.012.885	1.065.101	1.127.158	11%
21-25	854.983	983.786	1.070.865	25%
26-30	776.533	882.362	999.043	29%

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Al analizarlo desde la perspectiva de la pobreza multidimensional, las brechas que se anticiparon en el problema público referidas a los años de escolaridad que sintetizan las diferencias tan importantes que hay en acceso, deserción, abandono y por tanto en calidad de la educación, son brechas que se replican a la hora de separar la incidencia de la pobreza multidimensional como se puede ver a continuación:

Ilustración 5. Colombia: Índice de Pobreza Multidimensional por ámbito, 2010-2022



Fuente: Departamento Nacional de Estadística

Si bien las diferencias se han ido disminuyendo entre las cabeceras y las poblaciones dispersas en las ruralidades, desafortunadamente las brechas de bienestar asociadas a pobreza multidimensional se han disminuido a una velocidad mucho mayor en las cabeceras. La pobreza multidimensional se redujo un 64.5% en las cabeceras entre 2010 y 2022, y un 50% en las ruralidades en ese mismo periodo. De hecho, en 2010 la brecha de IPM entre estos dos ámbitos era el 76% del promedio nacional, y para 2022 la brecha ya representaba 1.2 veces el promedio nacional.

Tabla 5. Colombia: Índice de Pobreza Multidimensional por Región y dimensión, 2010-2022

2022							
Dimensión	Caribe	Oriental	Central	Pacífica (sin incluir Valle del Cauca)	Bogotá	Antioquia	Valle del Cauca
Educación	36.3	33.4	36.7	35.1	24.3	36.3	36
Niñez y Juventud	12.3	15.3	14.7	13.2	15	13.8	12.5
Trabajo	28.4	30.2	31.1	29.6	30.4	30.9	31.9
Salud	5.5	12	8.6	6	21.6	7.9	13.3
Vivienda	17.5	9.1	8.9	16.2	8.7	11	6.2
2010							
Educación	32.5	32.2	33.3	34.3	30.1	34.9	29.4
Niñez y Juventud	14	15.9	16.9	16.2	14.5	15.2	16.4
Trabajo	23.8	25.5	26	25.2	29	28.7	27.1
Salud	14.7	16.7	15.2	12.8	22.5	11.6	18.3
Vivienda	14.9	9.7	8.6	11.6	3.8	9.7	8.9

Fuente: Departamento Nacional de Estadística

En la Tabla 3, se puede ver como la dimensión de educación se incrementó en un 5% como causa de la pobreza multidimensional, mientras la vivienda y el trabajo lo hicieron en torno a un 15%, mientras salud y atención a la niñez y juventud fueron los factores que disminuyeron con un 11% y un 33% respectivamente. A pesar de las mejoras promedio de las condiciones de la pobreza multidimensional, la educación empeoró como factor que genera pobreza en todas las regiones del país entre 2010 y 2022, excepto en Bogotá.

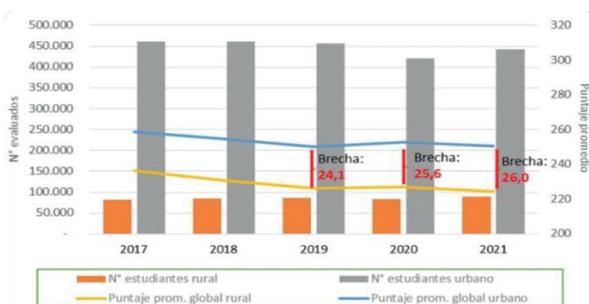
Tabla 6. Colombia: Índice de Pobreza Multidimensional por Región y características de la persona, 2010-2022

2022								
Características de la persona		Caribe	Oriental	Central	Pacífica (sin incluir Valle del C.)	Bogotá	Antioquia	Valle del Cauca
Sexo	Hombre	22	10.9	12	20.7	4.2	11.2	9.8
	Mujer	20.8	10.4	11.3	20.8	3.4	10.4	9.6
2010								
Sexo	Hombre	45.8	27.7	29.8	41.1	12.8	27.8	25.3
	Mujer	43.5	26.7	28	41.7	11.2	27.4	23.5

Fuente: Departamento Nacional de Estadística

Estas pronunciadas diferencias regionales y de brechas de bienestar y dinámicas poblacionales entre las cabeceras y los contextos dispersos o rurales, se confirman en las diferencias pronunciadas en los resultados de pruebas saber, que generan una medición aproximada de la calidad del sistema de educación. De hecho, para 2021 la brecha de resultados entre los estudiantes matriculados en colegios urbanos y rurales se ha aumentado, pasando de una brecha de 24.1 puntos en 2019, a 25.6 en 2020 y 26 en 2021.

Ilustración 6. Colombia: resultados pruebas saber, 2017-2021



Fuente: Observatorio LEE

La matrícula rural de Colombia está en torno a los 2.4 millones de habitantes con una disminución en el 2020 por la deserción y un aumento que lo deja en el nivel más alto de matrícula de los 4 años en 2021. Es un comportamiento de matrícula mejor al de la urbana, que pasó de 7.7 millones en 2018, a 7.74 millones en 2019, 7.67 millones en 2020 y 7.54 millones en 2021, lo que muestra una clara tendencia decreciente de la matrícula, que contrasta con el aumento de la población en edades de finalizar secundaria y aumentar la media.

Tabla 7. Colombia: Matrícula de estudiantes preescolar, primaria, secundaria y media, 2018-2021

Departamentos	2018	2019	2020	2021
Antioquia	294,105	288,821	283,344	286,596
Córdoba	188,554	186,221	178,798	180,910
Cundinamarca	157,757	159,040	158,170	160,004
Cauca	160,147	158,028	146,442	151,515
La Guajira	126,471	129,859	136,087	157,421
Bolívar	136,652	137,130	134,105	137,624
Magdalena	127,036	125,960	123,647	126,807
Valle del Cauca	120,226	120,411	115,670	120,963
Nariño	121,785	117,642	113,527	112,678
Huila	93,174	93,537	91,040	94,358
Santander	94,542	93,470	89,368	91,412
César	77,189	78,927	76,945	79,880
Sucre	76,267	75,724	75,299	76,505
Tolima	77,562	74,696	72,995	76,514
Norte de Santander	69,951	72,435	67,458	73,190
Chocó	65,729	73,307	64,770	71,818
Boyacá	62,314	64,907	60,488	62,003
Meta	49,821	51,651	50,804	53,527
Risaralda	45,712	45,368	45,031	47,715
Caldas	46,707	44,847	42,421	43,010
Caquetá	36,850	35,272	33,925	34,283
Putumayo	31,412	31,740	31,229	32,714
Atlántico	25,294	26,399	26,743	27,249
Arauca	24,489	24,993	25,611	26,921
Casanare	23,503	23,308	23,378	24,884
Bogotá	17,123	17,231	17,023	17,620
Vichada	13,351	13,496	14,291	15,815
Quindío	12,630	12,286	11,999	11,909
Amazonas	9,450	9,939	9,858	10,508
Guaviare	9,971	9,322	9,280	10,019
Guainía	6,917	7,437	8,113	9,220
Vaupés	5,160	5,555	5,875	6,262
San Andrés	4,660	4,910	4,978	5,055
Total	2,412,511	2,413,869	2,348,712	2,436,909

Fuente: Ministerio de Educación Nacional de Colombia

De los 32 departamentos del país, 6 concentran la mitad de la matrícula rural (Antioquia, Córdoba, Cundinamarca, Cauca, La Guajira, Bolívar, Magdalena), es decir 1.2 millones de estudiantes. De ellos 4 son de la costa Atlántica que tiene unos resultados de pobreza multidimensional mayores del país. Por tanto, la combinación de poblaciones escolares rurales grandes y condiciones de vulnerabilidad son la justificación esencial para tener una ley que asegure las condiciones de calidad para las ruralidades colombianas, que son los habitantes del país que sobreviven en condiciones más precarias.

2.5 Experiencias internacionales

Las experiencias internacionales que se presentan a continuación resultan de un ejercicio de revisión de literatura realizado por Ana María Díez De Fex y Jorge Marín Maya en el año 2021¹ En el marco de este ejercicio se analizó la experiencia de los países

¹ Díez de Fex, A. M. y Marín Maya J. H. (2021). Documento base para la construcción de la Política Pública de Educación Rural en el Departamento de Antioquia. <https://shorturl.at/lpuvK>

que de manera orgánica arrojaron más resultados al momento de buscar por políticas de educación rural (por ejemplo: Estados Unidos). Además, se llevó a cabo una consulta particular sobre los casos de China, India, España, Francia, Finlandia y Australia, debido a la extensión del territorio rural y disponibilidad de la información de estos países. A partir de estos criterios, la revisión de información se realizó a partir de 15 textos, entre ellos, reportes nacionales, artículos, informes de investigación y capítulos de libros.

Una primera observación general que sobresale al momento de revisar estas fuentes recae en que las problemáticas de la educación rural a nivel mundial son similares, más allá de las particularidades de cada uno de los contextos. Adicionalmente, resulta determinante comprender estas problemáticas de la mano de otras complejidades que atañen a las ruralidades, como lo son los modelos económicos y las apuestas por la sostenibilidad de los diferentes países.

A la hora de acercarse a los retos de la educación rural en Estados Unidos, Johnson & Strange (2007) indican que las condiciones económicas relacionadas con los niveles de pobreza y los determinantes sociales como la diversidad racial y étnica juegan un rol fundamental en el acceso a la educación en las ruralidades. Estos retos se traducen en accesos diferenciados a los niveles educativos, así como trayectorias educativas incompletas que se deben poner en el centro de las políticas públicas de educación rural.

Las condiciones socioeconómicas y el bajo crecimiento económico también constituyen barreras de acceso a la educación para los y las habitantes de las ruralidades en China (Wu, Zhang & Zhang, 2008). Al momento de realizar una revisión histórica de la relación entre los contextos rurales y urbanos, es posible observar que previo a la dinastía Qing, existía un círculo virtuoso en el que estos dos contextos se alimentaban y reforzaban mutuamente. Con la apuesta por la educación moderna en el marco de esta dinastía, afectó este círculo al demandar al poner bajo una misma sombrilla la educación rural y la educación urbana.

En el contexto español, Rogeli Santamaría Luna (2020) y Theobald y Nachtigal (1995) afirman que la educación rural se enfrenta a la falta de disposición de los actores públicos y privados debido a la baja densidad poblacional en las zonas aisladas. Según los autores, lo anterior responde a la premisa “mientras más grande mejor” que ha permeado las discusiones sobre el tamaño de las escuelas en las ruralidades.

En India, el foco de las discusiones alrededor de la educación rural se centra en tres problemáticas particulares. En primer lugar, los bajos salarios de los maestros y maestras en la ruralidad desincentivan la labor docente. A lo anterior se suma la deficiente infraestructura educativa, lo que lleva a que la mayoría de las escuelas no puedan desarrollar actividades deportivas, de cómputo o actividades

extracurriculares. Por último, los largos trayectos para los y las estudiantes genera desincentivos para estudiar (Roy, 2012).

Una vez se han identificado estas problemáticas, es posible plantear propuestas de política o cursos de acción para buscar mitigarlas. En este orden de ideas, se resaltan las alianzas público-privadas que se han desarrollado en el marco del contexto español, puesto que estas han permitido diversificar los actores y los recursos que estos aportan para fomentar iniciativas en las ruralidades. En Francia, la educación ha ocupado un papel fundamental en la agenda pública, lo que se ve reflejado en que, en promedio, el 14% de los créditos anuales se encuentran dedicados a fortalecer este sector. Por su parte, en el Estado de bienestar finlandés, la educación es gratuita para todos los niveles, lo que ha permitido niveles de igualdad en el acceso a oportunidades y en resultados de logros educativos a nivel nacional.

Al llevar las reflexiones sobre la educación rural al ámbito latinoamericano, es posible observar que estas se enmarcan en discusiones sobre el vínculo entre desarrollo rural y equidad social. Gajardo (2014) identifica unas problemáticas particulares que afectan a la región, entre las que cabe resaltar el analfabetismo adulto y juvenil (el cual se ha mitigado gracias a la mayor cobertura en educación primaria), el menor número de personas matriculadas en la ruralidad, en comparación con los contextos urbanos, las tasas de repitencia, deserción escolar y extraedad, así como la desvalorización de las prácticas pedagógicas rurales alrededor de culturas locales.

De cara a estas problemáticas, las autoridades mexicanas han implementado entre 2012 y 2018 un modelo denominado “Consolidación de servicios educativos”, el cual consiste en concentrar en grandes centros escolares a niños, niñas y adolescentes provenientes de localidades rurales dispersas. Lo anterior ha recibido cuestionamientos relacionados con el “despojo cultural” de los alumnos respecto a sus comunidades, así como el cierre de pequeñas escuelas comunitarias.

En el contexto peruano, la brecha en términos de calidad de la educación para la población urbana y la población rural es una de las más grandes del continente. Este país se ha caracterizado por el desarrollo de prácticas pedagógicas inclusivas que respondan a las mayorías indígenas que habitan los territorios rurales, por ejemplo, el bilingüismo (Ames, 2004). Un elemento para destacar del caso peruano resulta ser la estrategia de “nuclearización educativa” adoptada en los años 60 del Siglo XX. Bajo esta estrategia, se ofrecieron contenidos diversificados y se vincularon las prácticas formales y no formales de la educación con los procesos de transformación del sector agropecuario. Una de las barreras de expansión de esta estrategia se dio ante el débil esquema de seguimiento y evaluación del programa (Gajardo, 2014).

La educación rural en Brasil se caracteriza por la baja asistencia de la población joven y la extraedad. Según Corvalán (2006) esta población participa de un sistema educativo multinivel o multiseriado, es decir, en el que varios niveles educativos se encuentran reunidos en una sola aula bajo la orientación de un único docente, que plantea interrogantes frente a la calidad educativa. En contraposición, los modelos Casas Familiares Rurales y Escola Familia Agrícola les han permitido a los jóvenes transitar por los sistemas educativos bajo modelos de alternancia, lo que ha permitido que completar las trayectorias educativas.

En el caso chileno, la tasa de población rural es inferior a la urbana, en particular porque solo el 14,2% de la población total habita en los territorios rurales. Lo anterior ha llevado a que se construya un modelo educativo homogéneo, que tiende a invisibilizar las propuestas culturales de las ruralidades, y específicamente de las diversidades étnicas (Corvalán, 2006). Por su parte, el programa Educación Básica Rural de Chile ha promovido la capacitación de docentes y directivos de escuelas rurales, así como la elaboración de materiales educativos y la participación de las comunidades educativas en el logro escolar.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

A esta revisión de experiencias internacionales se suma el posicionamiento de la educación en la agenda internacional gracias a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular, el Objetivo 4 propone “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015). Para el cumplimiento de este objetivo se definen las siguientes metas para el año 2030:

1. Asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos

2. Asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria

3. Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria

4. Aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento

5. Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas

con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad

6. Asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética

7. Asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible

8. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos

9. Aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

2.5 Marco normativo

La base legal de la educación en Colombia, si bien es prolífica deja relativamente descuidada la educación rural, y deja en manos del Plan Decenal de Educación 2016-2016 y los Planes Especiales de Educación Rural para la paz en sus versiones de 2019 y 2020, la posibilidad de cerrar las brechas centrándose esencialmente en los municipios Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Si bien los municipios incluidos en las ZOMAC y en los PDET tienen condiciones especiales por su exposición a los factores del conflicto en Colombia, el sector necesita especial atención y un desarrollo legal más allá de los límites de unos artículos en la ley 115 de 1994 y del punto 8. De Plan Decenal de Educación, con el fin de incorporar la etnoeducación, la incorporación del patrimonio inmaterial de las comunidades, el trabajo público-comunitario y público privado, y la educación rural para el desarrollo sostenible

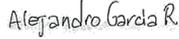
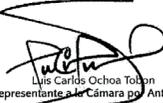
El acto Legislativo 01 de 2023 que le brinda especial protección a la población campesina, sobre todo aquella que no tiene un autorreconocimiento étnico, viene a complementar toda la legislación de defensa de los derechos de los indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros y romaníes, así como la salvaguarda constitucional del acceso y permanencia en un sistema de educación sin importar el lugar de vivienda, las condiciones sociales, la religión, la nacionalidad, las expresiones culturales, la etnicidad, o el género. A continuación, se hace

un inventario de las normas que deben tenerse en cuenta en el estudio de este proyecto de ley.

Norma	Detalle
Constitución Política de Colombia	La Constitución Política de Colombia reconoce en sus Artículos 64 y 65 la relevancia y la obligatoriedad de ofrecer educación en las ruralidades de Colombia. Su Artículo 67 desarrolla el derecho a la educación y recalca la función social que esta juega en la formación ciudadana y en el desarrollo económico de las comunidades. Adicionalmente, este artículo señala que la oferta de una educación de calidad es responsabilidad de la sociedad, la familia y el estado. Por su parte, el Artículo 68 indica que la enseñanza estará a cargo de personas con idoneidad pedagógica y ética.
Ley 115 de 8 de febrero de 1994	Por la cual se expide la Ley General de Educación. Resulta relevante resaltar que en su Artículo 50. la Ley define la creación de un Sistema Nacional de Evaluación, a través del cual se hace seguimiento a la calidad de la educación, su función social y la formación de los y las estudiantes. Derivado de los elementos que se consideran en la evaluación se encuentran la gestión administrativa y física de los planteles educativos, el desempeño del cuerpo docente y directivo y la eficacia de las prácticas pedagógicas; En el Artículo 104. la Ley plantea que las y los educadores deben promover prácticas de aprendizaje que se encuentren acordes con las expectativas culturales, éticas, y sociales de las familias y las comunidades.
Ley 715 del 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
Ley 1324 de 2009	Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES.
Decreto Ley 2277 de 1979	Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente;
Decreto 804 de 1995	Por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos, en particular sus Artículos 10 y 11.
Decreto 804 de 1995	Por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos.
Decreto 1286 de 2001	Por el cual se reglamenta el Artículo 200 de la Ley 115 del 8 de febrero de 1994 para la contratación del servicio público educativo por parte del Estado con Iglesias y Confesiones Religiosas.
Decreto 1278 del 2002	Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.
Decreto 3782 del 2007	Por el cual se reglamenta la evaluación anual de desempeño laboral de los servidores públicos docentes y directivos docentes que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002.
Decreto 2715 de 2009	Por el cual se reglamenta la evaluación de competencias de los Docentes y Directivos Docentes regidos por el Decreto Ley 1278/2002 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1290 de 2009	Por el cual se reglamenta la evaluación del aprendizaje y promoción de los estudiantes de los niveles de educación básica y media.
Decreto 366 de 2009	Por medio del cual se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades excepcionales en el marco de la educación inclusiva;
Decreto 316 de 2018	Por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal.
Decreto 1075 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. En el marco de este Decreto se desarrolla la metodología Escuela Nueva. En particular se define su ámbito de aplicación en las áreas rurales, las responsabilidades de los diferentes órganos a su cargo, incluido el Ministerio de Educación Nacional, el régimen de excepción, entre otros.
Resolución 4444 de 2006	Por la cual se adopta el Manual de Evaluación y Clasificación de Establecimientos Educativos.
Directiva ministerial No. 26 de noviembre 21 de 2011	Publicación del documento -orientaciones para la rendición de cuentas en el sector educativo-, para la promoción de prácticas de buen gobierno del Ministerio de Educación Nacional.
Resolución 7797 de 2015	Por medio del actual se establece el proceso de gestión de la cobertura educativa en las Entidades Territoriales Certificadas
Sentencia T-743 de 2013 Corte Constitucional	A partir de esta sentencia, la Corte Constitucional señala que las dificultades propias de la prestación del servicio público de educación en zonas rurales dispersas no afectan de ninguna manera la obligación institucional de prestar servicios de educación en condiciones aceptables. Además, señala que en los centros rurales los y las estudiantes tienen derecho en igualdad de oportunidades a cumplir con trayectorias educativas completas y de calidad, de tal manera que se le asegure la garantía al derecho a la educación como ocurre en los contextos urbanos.
Sentencia T-008 de 2016, Corte Constitucional	El derecho fundamental a la educación trae consigo la necesidad de tomar acciones deliberadas y concretas orientadas a garantizar su acceso. En este sentido, el Estado tiene la obligación positiva de proveer transporte a las y los niños campesinos, en aquellos casos en los que sus viviendas se encuentran alejadas de las instituciones educativas.
Sentencia T-348 de 2016, Corte Constitucional	A partir de esta sentencia se señala que las administraciones municipales tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para resolver situaciones que obstaculizan el acceso a la educación de niños, niñas y jóvenes. Adicionalmente, la Corte Constitucional afirma que los particulares tienen un deber de corresponsabilidad y solidaridad en la garantía del derecho prevalente a la educación.
Sentencia T-085 de 2017, Corte Constitucional	En esta sentencia, la Corte Constitucional confirma que las condiciones geográficas o topográficas no deben ser factores que impidan lograr el goce efectivo del derecho a la educación, puesto que la exigibilidad y la efectividad de los derechos no deben estar condicionados por condiciones externas que rodean a las y los niños. La sentencia además asegura que las instituciones educativas deben hacerse física o geográficamente accesibles para los y las estudiantes, motivo por el cual es fundamental contar con mecanismos como lo es el transporte escolar.

Norma	Detalle
Ley 70 de 1993	Por la cual se desarrolla el Artículo transitorio 55 de la Constitución Política, y tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva.
Ley 2231 de 2022	Por la cual se establece la política de estado 'sacúdete' para el desarrollo de la juventud y la continuidad del curso de vida de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.
Ley 2219 de 2022	Por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones.
Acto Legislativo 019/254 de 2022 modifica el Art. 64 de la Constitución Política	Por medio del cual se declara al campesino como sujeto de especial protección, se le reconocen derechos con enfoque diferencial y se garantiza la consulta previa a las comunidades campesinas.
Acto Legislativo No. 1 de 2023	Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

Atentamente:

 Daniel Carvalho Mejía Representante a la Cámara por Antioquia	 Alejandro García Ríos Representante a la Cámara por Risaralda
 Luis Carlos Ochoa Toboyn Representante a la Cámara por Antioquia	

PROYECTO DE LEY 633 DE 2025 CÁMARA
por medio del cual se adopta la Ley de Calidad de la Educación Rural en Colombia.

El Congreso de Colombia
DECRETA

Capítulo I. Disposiciones Preliminares

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto desarrollar el Capítulo 4 del Título III de la Ley 115 de 1994, referente a Educación Campesina y Rural, con el fin establecer estrategias diferenciales que aseguren condiciones dignas y de alta calidad que permitan a los niños, niñas y adolescentes de las ruralidades colombianas completar las trayectorias educativas formales sobre la base del reconocimiento de los contextos rurales y el patrimonio cultural de los territorios, haciendo especial énfasis en la garantía del acceso a la primera infancia.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley tendrá como ámbito de aplicación la ruralidad y la ruralidad dispersa de todo el territorio nacional con poblaciones de vida campesina, comunidades étnicas y sus comunidades educativas de los niveles de educación inicial, preescolar, educación básica y educación media.

Artículo 3º. Definiciones. La presente ley se interpretará a la luz de las siguientes definiciones:

a) Educación en zonas rurales: La educación en zonas rurales objeto de esta ley incluye los niveles de educación básica (primaria y secundaria), y educación media. Además de la universalización de la cobertura de educación preescolar: prejardín, jardín y transición, los cuales serán el propósito prioritario de esta ley.

b) Prácticas pedagógicas rurales: Corresponde al ámbito conceptual, filosófico y de

acciones sistemáticas que determinan el proceso de enseñanza y aprendizaje en contextos educativos rurales. Es la construcción de un currículo que dialogue con los contextos rurales y parta del reconocimiento de los saberes y prácticas. Lo anterior, con el fin de mejorar las habilidades de los y las estudiantes, asegurar su permanencia en el sistema educativo y fomentar el bienestar en las comunidades educativas.

Las prácticas pedagógicas rurales tienen una identidad propia que corresponde y debe ser pertinente con las particularidades de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, familias y comunidades. Estas deben acoger los intereses, propuestas, preguntas, necesidades y realidades que configuran la vida cotidiana como marco para la gestión pedagógica y curricular propia de los contextos rurales.

c) Proyectos Educativos Productivos y Culturales: Procesos de creación y aprendizaje de las escuelas rurales con las comunidades educativas, su entorno y la manera como las instituciones se relacionarán con sus contextos rurales. La posibilidad de incorporar la comprensión de lo productivo significa construir sistemas de vida que aseguren el respeto por los ecosistemas, soporte al autoconsumo, así como, la producción de excedentes para una vida digna y la base de la autonomía y la seguridad alimentaria de las comunidades y el país.

d) Educación con calidad en zonas rurales: Corresponde a las estrategias de acceso y permanencia con aquellas orientadas al mejoramiento de la calidad y la pertinencia, de manera tal que permita a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes desarrollarse integralmente apoyados en una trayectoria educativa y escolar completa que estimule el conocimiento y faculte a los sujetos para construir proyectos de vida personales y colectivos. Además de lograr el mejor desempeño posible en lo académico, se trata de permitir el desarrollo integral de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, estimulando el conocimiento, los proyectos de vida y el despliegue de capacidades, objetivos que no son incompatibles.

e) Comunidades educativas rurales: Conforme a lo establecido en la Ley 115 de 1994 las comunidades educativas rurales están conformadas por estudiantes o educandos, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores escolares, así como las organizaciones campesinas y las autoridades étnicas asociadas en el territorio. Todos ellos, según su competencia, participarán en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo”.

Estos actores se reúnen alrededor de estos intereses con el fin de alcanzar objetivos individuales, familiares, comunitarios, constitucionales y legales de la educación en general y de la educación rural en particular.

Artículo 4º. Objetivos. Los siguientes son los objetivos de la presente ley, sus normas derivadas y aplicación:

1. Garantizar el derecho a una educación digna y pertinente en la ruralidad.
2. Garantizar el acceso a la conectividad y a los desarrollos científicos y tecnológicos a las comunidades educativas rurales.
3. Reconocer, estimular y formar a los maestros y maestras rurales sobre la base de la mejora integral de su bienestar.
4. Promover prácticas y contenidos pedagógicos contextualizados a la idiosincrasia y las prácticas culturales existentes en los territorios rurales para lograr una educación pertinente.
5. Implementar modelos de atención educativa flexible para los contextos rurales que lo requieran, asegurando calidad, pertinencia y oportunidad.
6. Entender y reconocer las condiciones de vida de las comunidades educativas rurales como condicionantes de la mejora de la calidad de la educación rural.
7. Garantizar el acceso igualitario al sistema educativo rural a estudiantes con discapacidades como la base para el cumplimiento de los mandatos constitucionales del derecho a la educación y la primacía de los derechos de los niños.
8. Fomentar la participación de las comunidades educativas rurales en el proceso de definición y seguimiento del Plan Educativo Institucional y la utilización de las sedes educativas para convertirlas en centros de vida comunitaria.
9. Estimular la igualdad de acceso y oportunidades para el reconocimiento y respeto por las diversidades de género y eliminar prácticas pedagógicas sexistas y vulneradoras de los derechos.

Capítulo II. Componentes de mejoramiento de la calidad

Artículo 5º. Infraestructura educativa rural. Para garantizar la calidad educativa en la ruralidad se deberá asegurar que las instituciones educativas cuenten con infraestructura digna y ajustada a los contextos, de manera que se puedan desarrollar actividades pedagógicas de forma continua, segura y accesible. Para ello, las Entidades Territoriales, con orientación del Ministerio de Educación Nacional, deberán realizar un diagnóstico de la infraestructura educativa en su jurisdicción y establecer un Plan de Mejoramiento Integral de la Infraestructura de la Educación Rural que contemple:

- a) Mejoramientos integrales a las sedes educativas rurales para la atención en niveles preescolar, primaria, secundaria y media, creando espacios especializados para la atención a primera infancia, de forma concurrente con las entidades territoriales.
- b) Garantizar el acceso universal a servicios públicos y conectividad a internet en los planteles educativos rurales de Colombia.

- c) Dinamización de la oferta de infraestructuras para que las comunidades educativas puedan acceder a estudios de educación secundaria y media a través de modalidades virtuales, semipresenciales e híbridas, de tal manera que se adapten a las dinámicas productivas y migratorias de los sistemas de vida rurales.
- d) Reubicación de los planteles educativos rurales que se encuentran en zonas de alto riesgo no mitigable, garantizando una infraestructura sísmo-resistente y adaptable al cambio climático y aclarando los derechos de propiedad de las sedes educativas.
- e) Garantizar que los planteles educativos rurales cuenten con instalaciones que cumplan con los estándares de bioseguridad y salubridad para la preparación y el consumo de alimentos, en especial en aquellas instituciones que atienden niños, niñas y adolescentes en riesgo de inseguridad alimentaria severa.
- f) Promover la participación de organizaciones no gubernamentales, sector privado empresarial y comunidades organizadas en la mejora de la dotación y la infraestructura de los planteles educativos rurales de Colombia.
- g) Garantizar el acceso de las personas con algún tipo de discapacidad física, sensorial o cognitiva a las sedes educativas rurales.
- h) Otros que el contexto territorial y sus necesidades particulares de cobertura y acceso ameriten.

Parágrafo: Los Planes de Mejoramiento Integral de la Infraestructura Educativa Rural deberán establecer prioridades de inversión, posibles fuentes de financiación y metas a corto, mediano y largo plazo contemplando los instrumentos de hacienda pública como los Marcos Fiscales de Mediano Plazo y los Marcos de Gasto de Mediano Plazo de las entidades territoriales y los Planes de Desarrollo de orden Nacional, Departamental y Municipal.

Parágrafo 2º: Los Planes de Mejoramiento Integral de la Infraestructura Educativa Rural deberán tener una evaluación y actualización periódica de sus metas y logros según lo disponga la reglamentación del Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 6º. Corresponsabilidad de las comunidades educativas. Las comunidades educativas serán corresponsables del buen funcionamiento de las instituciones educativas y, previo acuerdo con la autoridad competente, podrán definir sus diferentes usos dentro de la comunidad rural.

Artículo 7º. Instituciones educativas como parte del sistema de prevención de desastres. Las comunidades educativas en el marco de la Gestión del Riesgo Escolar, harán parte de los procesos comunitarios de prevención de desastres en las comunidades educativas y de los procesos participativos de adaptación al cambio climático

que se lleven a cabo en municipios, distritos y departamentos.

Capítulo III. Pertinencia de la educación rural

Artículo 8º. Educación rural pertinente. La educación rural deberá ser pertinente y contextualizada garantizando su calidad. En su implementación deberá:

- a) Promover la construcción de currículos y pedagogías ajustadas a los contextos étnicos, sociales, ambientales y a las vocaciones productivas de los territorios rurales
- b) Adaptar los logros educativos a las realidades ambientales, productivas y étnicas de los contextos rurales en Colombia.
- c) Reconocer los conocimientos y las habilidades desarrolladas por los y las habitantes de las ruralidades en el marco de su trabajo y sus prácticas cotidianas.
- d) Promover los proyectos productivos rurales desarrollados por los y las estudiantes, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y el sector privado empresarial para aportar a su aceleración e incubación y al acceso a TIC.
- e) Promover la articulación efectiva entre la educación media y la superior, orientada a las vocaciones productivas de los territorios.

Artículo 9º. Modelos flexibles de educación rural. Con el fin de asegurar trayectorias educativas completas en las ruralidades, la oferta de educación primaria, básica y media podrá emplear modelos de educación flexible que respondan a las necesidades y potencialidades de las comunidades rurales.

El Ministerio de Educación Nacional establecerá un Plan Nacional de Educación Rural Flexible y reglamentará y promoverá la implementación de los Modelos de Educación Flexible para las ruralidades que lo requieran.

Parágrafo: El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales, reconocerán los modelos de educación rural flexible que operan en el territorio nacional y los incluirá dentro de la formulación del Plan Nacional de Educación Rural Flexible y su periódica evaluación.

Artículo 10. Proyectos pedagógicos productivos. En el uso de su autonomía, las comunidades educativas rurales podrán integrar en sus Proyectos Educativos Institucionales prácticas pedagógicas que giren en torno a la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos productivos que respondan a los sistemas de vida en los territorios rurales. Estos proyectos productivos promoverán la apropiación de habilidades TIC, formación financiera, gestión de proyectos y aplicación de buenas prácticas para los contextos productivos definidos en las ruralidades.

Las empresas privadas, fundaciones sociales o empresariales que soporten su actividad económica en contextos rurales podrán, en las condiciones que las comunidades educativas establezcan, articularse

a los proyectos productivos de las instituciones educativas rurales. Las Secretarías de Educación de las entidades territoriales coordinarán e impulsarán la apertura de espacios de práctica y formación con la participación de entidades privadas que permitan desarrollar habilidades sociales y productivas en el marco del respeto por la cultura, la protección de la naturaleza, la sostenibilidad ambiental, los derechos laborales y el patrimonio cultural.

Artículo 11. Educación rural inclusiva y accesible. Las prácticas pedagógicas en la ruralidad deben responder a las necesidades particulares de los y las estudiantes con algún tipo de discapacidad o con capacidades y talentos excepcionales. Lo anterior implica que en estas se incorpore el diseño universal del aprendizaje y los ajustes razonables (en especial el diseño y la incorporación de Planes Individuales de Ajustes Razonables [PIAR]).

Artículo 12. Docencia rural: El Ministerio de Educación Nacional definirá una política de incentivos y evaluaciones diferenciadas para aquellos docentes que ejerzan su labor en las instituciones educativas rurales; así como su capacitación para la enseñanza en contextos de educación rural flexible.

Capítulo IV. Condiciones de vida de las comunidades educativas

Artículo 13. Alimentación Escolar Rural: El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales definirán lineamientos para la alimentación escolar rural. Estos deberán reconocer la diversidad cultural y regional, las capacidades de producción de alimentos de los territorios y la calidad y los valores nutricionales adecuados para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes de la ruralidad.

Artículo 14. Prevención de violencias. Las instituciones educativas rurales o IE con sedes rurales serán entornos protectores y tendrán declaratoria como territorios de paz, prevención del reclutamiento y la instrumentalización de niños, niñas y adolescentes, en particular los que están ubicados en municipios PDET y ZOMAC.

Parágrafo. Todas las instituciones educativas rurales deben contar con un protocolo para la atención a las violencias, en especial las basadas en género. Las entidades territoriales deberán contar con un sistema de alertas tempranas para la prevención del reclutamiento e instrumentalización de los niños, niñas y adolescentes de sus instituciones educativas rurales.

Capítulo V. Participación de las comunidades educativas rurales

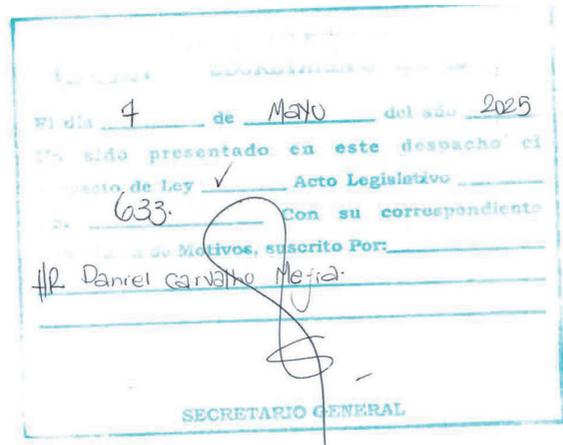
Artículo 15. Participación de las comunidades educativas rurales. Las comunidades participarán activamente de la construcción de los Planes de Desarrollo Rurales y las Juntas de Planeación Municipal (JUME). Al menos un representante de las comunidades educativas rurales tendrá asiento en los Consejos de Política Social Municipales y Distritales y se deberá garantizar que al menos cada

año las condiciones de calidad de la educación rural de los municipios sean objeto de estudio.

Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga aquellas leyes que le sean contrarias.

De los honorables Representantes.

 Daniel Carvalho Mejía Representante a la Cámara por Antioquia	Alejandro García R. Alejandro García Ríos Representante a la Cámara por Risaralda
 Luis Carlos Ochoa Tobón Representante a la Cámara por Antioquia	



PROYECTO DE LEY NÚMERO 634 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.

Bogotá, D. C., mayo de 2025

Señor

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

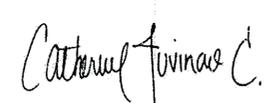
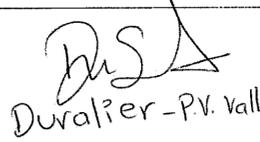
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 634 de 2025 Cámara, *por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven, a través del establecimiento de criterios de política pública para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.*

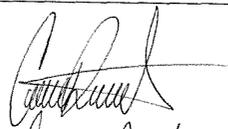
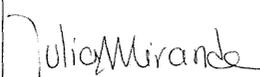
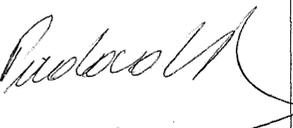
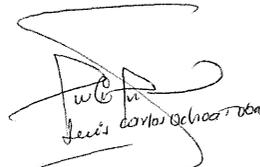
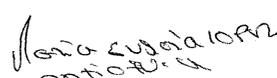
De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 222 y 223 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley, *por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven,*

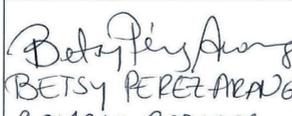
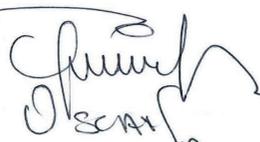
a través del establecimiento de criterios de política pública para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la presente ley.

Cordialmente,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 Duralier - P.V. Valle
---	--

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá

 Cristian Aledo PAV Santafé	 Carolina Giraldo PAV Resanado
 Julio Miranda	 CAVALHO
 Alejandro Gorda	 Purocoba
 Jairo Carlos Pacheco	 Ana Lucia Lopez

 Jhon David Tenorio CONSERVADOR	 Gerardo Yepes Caro P. Conservador
 Betsy Perez Araujo CAMBIO RADICAL	 Alejandro
 Oscar	 Lemir Pedraza
 Danyka	 Fabian Diaz

PROYECTO DE LEY NÚMERO 634 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se adopta y regula el programa estado joven para la dignificación de las prácticas laborales en las entidades públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar el programa “Estado Joven” como un mecanismo de política pública para dignificar las prácticas laborales en las entidades públicas, promover la inserción laboral de los jóvenes practicantes en el sector público y dictar otras disposiciones.

Artículo 2°. Campo de Aplicación. La presente ley será aplicable a todas las prácticas laborales, pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el sector salud, habilitadas y ofertadas en el sector público.

Parágrafo. El contrato de aprendizaje se continuará rigiendo por las reglas especiales previstas en la Ley 789 de 2002, o aquella que la modifique o sustituya.

Artículo 3°. Programa Estado Joven. El programa Estado Joven consiste en la financiación del desarrollo de prácticas laborales en el sector público y la adopción de mecanismos para su inserción laboral, con la finalidad de facilitar a los jóvenes la transición del ciclo de aprendizaje al mercado laboral.

Artículo 4°. Estado joven como política de dignificación de prácticas laborales e inserción laboral en el sector Público. El programa Estado Joven, como política de dignificación de prácticas laborales e inserción laboral en el sector público, deberá contener, como mínimo, los siguientes lineamientos:

a) El establecimiento de medidas tendientes a promover la vinculación de estudiantes de los diferentes niveles de educación superior que trata el artículo 2° de la presente ley para que jóvenes practicantes desarrollen sus prácticas laborales en el sector público.

b) El reconocimiento de un auxilio de práctica durante todo el desarrollo de la práctica laboral, el cual no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

c) La afiliación y cotización al Sistema Integral de Seguridad Social en los subsistemas en pensiones, salud y riesgos laborales.

d) La creación de un procedimiento de convocatoria pública y transparente para la postulación de los practicantes al programa Estado Joven, el cual será reportado al Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE).

e) La creación de un procedimiento de selección público y transparente de los practicantes a los programas que desarrollen prácticas laborales en el sector público, el cual deberá garantizar la paridad

entre hombre y mujeres, con enfoque diferencial de género.

f) La priorización de vinculación para los postulantes que se encuentren domiciliados en estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.

g) El establecimiento de mecanismos y procedimientos tendientes a la protección de los derechos de los practicantes del sector público, así como la fijación de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias de cualquier tipo de abuso o violencia en el ámbito de desarrollo de la práctica en las entidades públicas.

h) La creación de un mecanismo para articular, unificar y centralizar la información de los practicantes en el territorio nacional vinculados a las entidades públicas.

Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, deberá reglamentar y poner en operación el programa Estado Joven conforme a los criterios establecidos en el presente artículo, en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley. La reglamentación deberá incorporar criterios de diferenciación a favor de grupos vulnerables, tales como los jóvenes víctimas del conflicto armado, las mujeres jóvenes cabeza de hogar y los jóvenes en condición de discapacidad.

Parágrafo 2°. La vinculación de los practicantes se hará a través de un proceso público, transparente, participativo y basado en el mérito, que estará a cargo de cada una de las entidades a través de sus oficinas de personal o la dependencia que corresponda, según el caso.

Parágrafo 3°. Las entidades territoriales deberán armonizar sus programas de prácticas laborales con los lineamientos establecidos en el programa Estado Joven, con el propósito de unificar la política pública de dignificación de las prácticas laborales y de fortalecimiento de la inserción laboral juvenil en el sector público a nivel nacional. Este proceso de adecuación deberá realizarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la reglamentación correspondiente del programa Estado Joven.

Para ello, el Ministerio del Trabajo prestará la asistencia técnica que se requiera para la formulación, viabilización y realización del proceso de armonización de sus programas de prácticas laborales.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 2043 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 4°. AUXILIO DE PRÁCTICA. Los estudiantes que desarrollen sus prácticas laborales en el sector público tendrán derecho a un auxilio económico mensual de sostenimiento equivalente por lo menos al cien por ciento (100%) del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), en caso de que la práctica se realice a tiempo completo. Para las prácticas de tiempo parcial, el auxilio de práctica deberá ser proporcional a la jornada de la actividad formativa.

Parágrafo 1°. El auxilio que trata la presente ley, tiene como finalidad apoyar al practicante en el desarrollo de su actividad formativa y en ningún caso constituye salario.

Parágrafo 2°. En todo caso, el desembolso del auxilio de práctica deberá estar soportado en el cumplimiento efectivo de las obligaciones impuestas en la práctica laboral, certificado por el supervisor asignado.

Parágrafo 3°. El pago del auxilio de práctica no excluye a las partes de la obligación de afiliación y pago de ARL y del cubrimiento con póliza de responsabilidad civil a terceros, según reglamentación del sector por cada practicante. En ningún caso, estas obligaciones podrán trasladarse al practicante.

Artículo 6°. Afiliación y Pago a los Subsistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones. Durante el desarrollo de las prácticas laborales en el marco del programa Estado Joven, las y los estudiantes deberán estar afiliados a los subsistemas de seguridad social en salud y pensiones, conforme a las siguientes condiciones:

1. **Afiliación y cotización al Subsistema de Seguridad Social en Salud:** Las y los practicantes deberán estar afiliados al Subsistema de Seguridad Social en Salud, ya sea en calidad de beneficiarios o como cotizantes. En este último caso, el 8,5% del aporte deberá ser asumido por la entidad educativa o la entidad pública, de acuerdo con lo estipulado en el convenio de prácticas suscrito entre las partes. En ningún caso podrá trasladarse este costo al o la practicante.

2. **Afiliación y cotización al Subsistema de Seguridad Social en Pensiones:** Las y los practicantes deberán estar afiliados al Subsistema de Seguridad Social en Pensiones y la cotización deberá efectuarse sobre el ingreso base de cotización (IBC) correspondiente al auxilio económico recibido por concepto de práctica. El porcentaje de cotización será cubierto conjuntamente por la entidad pública y el practicante, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

Artículo 7°. Publicación de Plazas Vacantes. En el marco del programa Estado Joven, las entidades públicas deberán publicar el listado completo de las plazas vacantes disponibles para el desarrollo de prácticas laborales en sus dependencias. Esta publicación deberá realizarse a través de sus sitios web oficiales y del Servicio Público de Empleo (SISE), e incluir información detallada y actualizada sobre los requisitos, modalidades, condiciones y plazos de aplicación.

El Ministerio del Trabajo, a través del Servicio Público de Empleo (SISE), habilitará el registro, la postulación pública y el seguimiento de los practicantes a las vacantes ofertadas por las entidades públicas, garantizando un proceso accesible, transparente y equitativo en todo el territorio nacional.

Artículo 8°. Presupuesto. El Gobierno nacional deberá incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales adicionales necesarias para cofinanciar los gastos de las entidades públicas del orden nacional y territorial que asuman las obligaciones de que trata la presente ley mediante transferencias directas o convenios interadministrativos con las entidades, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El Ministerio del Trabajo deberá disponer dentro de su presupuesto de inversión, una partida permanente destinada a la cofinanciación anual del programa Estado Joven

Parágrafo. En febrero de cada anualidad, las entidades públicas del nivel nacional y territorial, en conjunto con las Instituciones de Educación Superior, presentarán ante el Ministerio de Trabajo un informe sobre las plazas y necesidades presupuestales para cubrir la cofinanciación del programa Estado Joven.

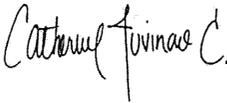
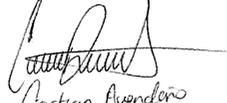
A partir de estos informes, el Ministerio del Trabajo, aprobará el monto a reconocer en la partida presupuestal del presupuesto de inversión y lo incorporará en las solicitudes del Presupuesto General de la Nación de la siguiente vigencia. El presupuesto de cofinanciación del programa Estado Joven no podrá ser inferior al monto reconocido y aprobado a través de este mecanismo.

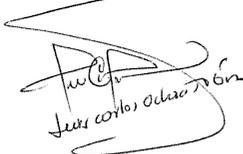
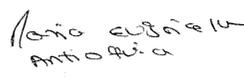
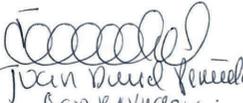
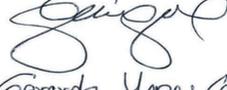
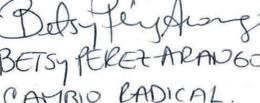
Artículo 9°. Vigilancia, y Seguimiento y Control. El Ministerio de Trabajo deberá realizar seguimiento y vigilancia al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y deberá remitir un informe anual de los avances de la implementación del programa Estado Joven a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes. La entidad promoverá la participación efectiva con sus beneficiarios en la estructuración y socialización de estos informes anuales.

El incumplimiento de las medidas contempladas en la presente ley dará lugar a las faltas disciplinarias, fiscales y penales a que haya lugar, de conformidad con la normatividad vigente.

Artículo 10. Vigencias y Derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 Duvalier-P.V verde
 Cristian Avendaño PAV Santander	 Anselmo Sandoval PAV Quindío

 Julia Murando	
 Alejandro García	
 Juan Carlos Ochoa	 María Estrella
 Juan David Pineda Con RIVUCEV	 Gerardo Yepes Carr P. Conservador
 Betsy Pérez Araujo BETSY PEREZ ARAUJO CAMBIO RADICAL	 Alejandro
 Oscar	 Lenner Pedraza
 Fabian Diaz	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como propósito institucionalizar el programa *Estado Joven* como una política pública permanente del Estado colombiano, orientada a dignificar las prácticas laborales en las entidades públicas y a facilitar la inserción de los jóvenes en el empleo formal, mediante su incorporación progresiva al servicio público.

Esta iniciativa parte del reconocimiento de una brecha estructural entre la formación académica y el acceso al mundo laboral, agudizada por la ausencia de una regulación integral que garantice condiciones mínimas de calidad, equidad y sostenibilidad en el desarrollo de prácticas laborales en el sector público. Por tanto, se propone establecer lineamientos normativos y operativos que aseguren experiencias formativas justas, inclusivas y transparentes, con enfoque diferencial y territorial.

Los jóvenes practicantes representan una oportunidad estratégica para fortalecer la gestión pública. Su participación promueve el relevo generacional, incorpora nuevas habilidades digitales y enfoques innovadores para resolver los desafíos sociales, y contribuye al dinamismo institucional.

Para aprovechar este potencial, resulta indispensable superar la visión asistencial de las prácticas laborales y transformarlas en procesos formativos dignos, con acceso basado en el mérito y la igualdad de oportunidades.

En este marco, el proyecto consagra el derecho a recibir un auxilio económico de sostenimiento digno durante la práctica, que permita a los jóvenes cubrir sus necesidades básicas y continuar sus estudios, mitigando así los factores de deserción académica asociados a la falta de recursos. Esta medida es clave para garantizar que las prácticas laborales sean accesibles también para quienes provienen de contextos socioeconómicos vulnerables.

Finalmente, la propuesta busca fortalecer los mecanismos de convocatoria, selección, registro, seguimiento y rendición de cuentas, articulándolos al Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE), y asegurando estándares comunes de calidad en todos los niveles del Estado.

2. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

A lo largo de la última década, el Congreso de la República ha expedido diversas normas orientadas a fomentar el empleo juvenil, impulsar el desarrollo económico de esta población y facilitar su vinculación al sector público mediante prácticas laborales. Sin embargo, estas disposiciones han sido parciales, de implementación limitada y, en su mayoría, de carácter facultativo, lo que ha impedido consolidar una política pública integral, con garantías claras para los jóvenes practicantes; dentro de las cuales podemos encontrar:

2.1 LEY 1780 DE 2016

Mediante esta iniciativa legislativa se pretendió impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, fijando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes.

Al interior de su Título II “Promoción del empleo juvenil en el sector público” se consagraron las iniciativas tendientes a fortalecer la vinculación de este grupo poblacional al interior de las empresas industriales y comerciales del estado, las empresas de economía mixta, empresas de servicios públicos y entidades públicas del sector central y descentralizado.

A partir de allí, de su artículo 13 y siguientes, se buscaron establecer las medidas necesarias para la promoción de espacios de prácticas laborales en las entidades públicas; fijando en cabeza del Gobierno nacional el desarrollo y reglamentación de una política que incentivara, fomentara y coordinara la vinculación de jóvenes sin experiencia, para que estos pudieran realizar sus *prácticas* laborales en las entidades públicas y que estas fueran computadas como experiencia para el acceso al servicio público.

Estableciendo en su párrafo 3° que, “A través del Mecanismo de Protección al Cesante y con cargo al FOSFEC, podrá financiarse práctica

laboral, judicatura y relación docencia de servicio en el sector salud como mecanismo para que los jóvenes adquieran experiencia laboral relacionada a su campo de estudio”.

Disposición a partir de la cual se creó por parte del Ministerio del Trabajo un programa denominado “Estado Joven” el cual buscaba facilitar a los jóvenes la transición del ciclo de aprendizaje al mercado laboral a través de incentivos para realizar sus prácticas laborales en el sector público. Este programa fue operado por las Cajas de Compensación Familiar y benefició a más de 8.000 jóvenes.

No obstante, lo anterior, en el año 2019 el párrafo en cita tuvo problemas de constitucionalidad, pues al ser financiado con recursos del FOSFEC parafiscales, no podían destinarse a una finalidad distinta que no fuera la de reinvertir en el sector grabado, debido a los principios de reserva de ley en materia tributaria y de destinación sectorial. Situación que generó que el programa perdiera su fuente de financiación.

Pese a esta situación, en el año 2021 el Ministerio del Trabajo gestionó recursos del Presupuesto General de la Nación, que permitieron reactivar el programa, con un nuevo esquema jurídico, operativo y financiero; lo cual, le permitió desarrollar en los años 2022 y 2023 dos convocatorias por cada anualidad, para un total de once convocatorias desde su creación, beneficiando a más de 13.700 estudiantes.

Mas sin embargo, a la fecha de la presente iniciativa legislativa se encontró que este programa se encuentra desfinanciado, situación que además generó la necesidad de la misma, pues para el 2023 el gobierno nacional no amplió la cobertura del programa “*Estado Joven*” y para el año 2024, tampoco destinó un solo recurso del Presupuesto General de la Nación para continuar su operatividad, razón por la cual el programa tuvo que cerrar y con ello, se dejó sin recursos económicos a la fuente de financiación que sufragaba el auxilio de sostenimiento de los practicantes de las entidades públicas.

Es por esta razón, que se encontró indispensable la presentación de esta *iniciativa legislativa*, pues es necesario establecer un mínimo de lineamientos que propendan por la dignificación de las prácticas labores en la Entidades públicas y que tenga una perspectiva de continuidad, que no dependa de una directriz gubernamental concreta. Pues aun cuando esta ley fomentó la inclusión y promoción de empleo para la población joven, entendiendo la problemática estructural en materia de desempleo juvenil y la necesidad de fijar lineamientos y estrategias para fomentar el desarrollo de prácticas laborales en las entidades estatales; a la fecha no se tienen lineamientos claros que propendan por el desarrollo de una política pública que dignifique las prácticas laborales en el sector público, que consagre los derechos o garantías mínimas, atienda la problemática de deserción académica, entienda las necesidades de los practicantes de

para el sostenimiento económico que garantice su subsistencia e inserción al ámbito laboral y promueva la ingreso de las nuevas generaciones al empleo público.

2.2. LEY 2039 DE 2020

Mediante esta iniciativa legislativa, se pretendió dictar normas tendientes a promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes a través de la formulación de incentivos educativos y laborales para los estudiantes de educación superior, consistentes en computar la duración de la práctica laboral como experiencia profesional válida, siempre y cuando su contenido se relacionara directamente con el programa académico cursado.

Igualmente, mediante esta Ley se estableció la obligación de contabilizar la experiencia previa a la obtención del título profesional en los concursos públicos. Así mismo, se concibió la creación y otorgamiento de apoyos directos para los jóvenes productores agropecuarios, pesqueros y afrodescendientes, con el propósito de promover la productividad laboral en los jóvenes colombianos.

Iniciativa legislativa que si bien, procuró establecer medidas tendientes a fortalecer la inserción y la productividad laboral y económica de este grupo poblacional, no se encargó de expedir lineamientos o parámetros básicos para el desarrollo de prácticas laborales al interior de las entidades públicas, ni tampoco al desarrollo de propuestas tendientes a dignificar las prácticas laborales desarrolladas en entidades de naturaleza pública.

2.3. LEY 2043 DE 2020.

Esta iniciativa, tuvo como objetivo combatir el desempleo juvenil al establecer mecanismos normativos tendientes a facilitar el acceso de las personas que recientemente han culminado un proceso formativo o de educación, al mundo laboral, buscando establecer las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada.

Además, buscó fijar una directriz dirigida a las entidades de naturaleza pública, que resultó facultativa, consistente en que, las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, acorde a las disponibilidades presupuestales pudieran destinar un rubro de su presupuesto al reconocimiento de un subsidio de transporte y alimentación, que en todo caso no podría ser superior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

Si bien, esta iniciativa buscó abordar la problemática laboral de los jóvenes en Colombia y propendió por concebir lineamientos o mecanismos tendientes a dignificar las prácticas laborales, como otorgar un beneficio económico a los estudiantes que les permitiera su subsistencia y garantizara su permanencia académica; este resultó ser facultativo y no imperativo, lo cual ha generado que, desde la expedición de la Ley en mención a la fecha de hoy, si bien incrementó la vinculación de practicantes al interior de las entidades públicas, el otorgamiento

de un apoyo de sostenimiento económico resultó inexistente en la mayoría de las entidades públicas.

Como podrá evidenciarse en apartes posteriores del presente escrito, la “implementación gradual” y el otorgamiento facultativo de un apoyo económico de sostenimiento a cargo de las entidades públicas, ha generado que desde el año de la expedición de la Ley en mención (año 2020) hasta la fecha presente, no se haya presentado al interior de todas las entidades públicas consultadas, ni una implementación o desarrollo progresivo del apoyo de sostenimiento, ni una compromiso real por parte de las entidades de otorgarlo.

Lo anterior, refleja de manera clara la necesidad de establecer una disposición normativa de carácter imperativo, que implemente de manera inmediata y obligatoria el otorgamiento de un apoyo de sostenimiento económico a favor de los practicantes, además de lineamientos claros para el desarrollo de una política pública de dignificación de las prácticas al interior de las entidades públicas.

2.4. PROYECTO DE ACUERDO 260 DE 2020

El Proyecto de Acuerdo 260 de 2020, estableció el Sistema Distrital de Prácticas y Pasantías Pagas en Bogotá. Este sistema busca ofrecer oportunidades de prácticas laborales, pasantías, judicaturas y relaciones docencia-servicio en entidades públicas del Distrito, con una remuneración equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente.

Este programa contempla las siguientes características:

- Remuneración y certificación: Los estudiantes reciben un auxilio económico mensual y una certificación de experiencia laboral, facilitando su ingreso al mercado laboral.
- Proceso de selección meritocrático y paritario: La asignación de plazas se realiza mediante un proceso transparente, garantizando la equidad de género con al menos el 50% de las plazas destinadas a mujeres.
- Acceso centralizado: La Alcaldía de Bogotá debe publicar en un único sitio web el listado completo de oportunidades disponibles en las entidades del nivel central y descentralizado, facilitando la postulación de los estudiantes.

Este proyecto de acuerdo es un referente principal para la presente iniciativa legislativa, en tanto entiende la necesidad de apoyar económicamente a los jóvenes practicantes y así mismo la importancia del mérito y la implementación de un proceso transparente que garantice la equidad de género en la asignación de los practicantes.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La anterior normatividad ha buscado incentivar la vinculación laboral de los practicantes estableciendo como experiencia profesional el desarrollo de sus prácticas, y ha procurado fijar o establecer de manera facultativa y progresiva, beneficios económicos a favor de los practicantes. Sin embargo, resulta

evidente la ausencia de evolución progresiva de beneficios y derechos en favor de los practicantes en las entidades públicas. Es por ello, que surge la necesidad de expedir lineamientos orientados al diseño e implementación de una política integral que regule y dignifique las prácticas laborales en las entidades públicas y atienda la problemática de deserción académica derivada en su mayoría de casos por necesidades económicas.

Es por ello, que la presente iniciativa pretende, además de articular y armonizar las disposiciones normativas antes mencionadas, establecer los lineamientos mínimos para el diseño e implementación de una política integral que propenda por la dignificación de las prácticas laborales en las entidades públicas, que permita evidenciar un aumento y permanencia de los estudiantes en sus ciclos académicos y les permita desarrollar el inicio de su vida laboral al interior de las entidades públicas en condiciones de igualdad respecto de las entidades privadas que si se encuentran obligadas a ejecutar contratos de aprendizaje.

Además de lo anterior, la presente iniciativa tiene como objeto combatir el desempleo juvenil al establecer mecanismos normativos para facilitar el acceso de las personas que recientemente han culminado un proceso formativo o de educación, al mundo laboral. Para ello, se pretende promover el desarrollo prácticas laborales en el sector público, además de fijar criterios de igualdad y equidad en la postulación y acceso a las vacantes para dichas prácticas, fijar lineamientos para el desarrollo de una política integral que dignifique el desarrollo de prácticas en las entidades públicas e incentive el empleo público, permitiendo a los practicantes gozar de un apoyo económico de sostenimiento digno, además de la garantía de cotización al sistema general de seguridad social integral.

Por otra parte, la intención de fijar el otorgamiento obligatorio de un beneficio económico de sostenimiento a favor de los practicantes, de manera obligatoria al interior de las entidades públicas, obedece a la necesidad de otorgar un apoyo con el fin de prestar ayuda en los gastos de manutención de los estudiantes, toda vez que, en muchas ocasiones, el hecho de estar ejecutando sus prácticas laborales, impide que la persona se pueda desempeñar en un empleo adicional, al no contar con la disponibilidad de tiempo suficiente, entre otros factores. Medidas como la propuesta en esta iniciativa legislativa, resultan necesarias ante el panorama actual de nuestro país, donde la tasa de desempleo juvenil está muy por encima de la tasa de desempleo general.

3.1. Problemática del desempleo (desempleo general y desempleo juvenil)

La tasa de desempleo general en el país, para el año 2024 se situó en 10% en promedio, por su parte la tasa de informalidad, a corte 2024 correspondió al 33,2%. Esto, permite vislumbrar con total claridad que la problemática de desempleo e informalidad ha sido uno de los flagelos del país, lo cual impide su

desarrollo económico y la prosperidad económica generalizada; siendo mínima y restringida la cantidad de personas que tienen la posibilidad de acceder a un empleo formal.

Las principales barreras de acceso de empleo en Colombia, a partir de los resultados publicados por el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y la Fundación Konrad Adenauer en Colombia en el informe titulado *“Barreras de acceso al mercado de trabajo en Colombia: Reforma Laboral - Evaluación y Recomendaciones para el Congreso de la República”*, Colombia enfrenta desafíos significativos en el acceso al empleo formal. De acuerdo con el informe, la informalidad constituye uno de los obstáculos más prominentes, afectando al 58% de los trabajadores, principalmente en el sector de las microempresas. La estructura empresarial del país presenta una concentración notable: el 64% del empleo total se genera en microempresas, de las cuales un 54% opera en el sector informal, con capacidades limitadas para la formalización de sus empleados. La productividad laboral representa otra barrera fundamental, posicionando a Colombia como el país con el menor índice en la OCDE, evidenciado por un decrecimiento del 11.05% en 2021 y el aporte más bajo por hora trabajada (14.33 USD). Los costos laborales constituyen un factor adicional que dificulta la generación de empleo formal, con un incremento del 18% respecto a 2022. Esta situación se agrava por la considerable carga tributaria que enfrentan las empresas. El panorama se completa con el perfil educativo de la fuerza laboral, donde el 65% de los trabajadores no supera la educación secundaria, distribuidos en un 12% sin educación formal, 19% con primaria y 34% con secundaria. Este conjunto de factores interrelacionados obstaculiza significativamente la creación y el acceso a empleos formales y de calidad en el país.

La anterior, resulta más desolador al contrastar la problemática de desempleo e informalidad en la población joven del país (comprendida entre los 18 y 28 años de edad); para el año 2024 el desempleo juvenil se situó en el primer semestre en 19,9% porcentaje superior al desempleo general en 9,9 puntos porcentuales. Por su parte, la informalidad de la población joven del país, se situó para el trimestre junio-agosto 2024 en 17,8%. Además, de evidenciarse una notable disparidad en materia de informalidad de desempleo entre hombre y mujeres jóvenes.

La problemática del empleo juvenil se acentúa en las zonas rurales. De acuerdo con la información publicada en 2024 por el Observatorio Laboral y el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, existen varios desafíos significativos en materia de empleo juvenil que se acentúan particularmente en las zonas rurales de Colombia. Las áreas rurales muestran las tasas más altas de no participación en la fuerza laboral, alcanzando un 39% en 2023 en comparación con el 33-39% en otras regiones. Esto indica una preocupante desconexión

de los jóvenes rurales tanto de las oportunidades educativas como laborales. El crecimiento del empleo formal ha sido significativamente menor en las áreas rurales en comparación con las principales ciudades. Mientras que los centros urbanos, particularmente las 5 ciudades principales, han experimentado aumentos sustanciales en el empleo formal, las regiones rurales no han visto un crecimiento significativo en los empleos formales. Esta disparidad sugiere menos oportunidades de empleo de calidad para los jóvenes rurales.

La situación es especialmente desafiante para las mujeres jóvenes en áreas rurales. Los datos muestran que tienen las tasas más altas de no participación en el mercado laboral, sus niveles de empleo disminuyen más significativamente en comparación con las áreas urbanas y enfrentan mayores barreras para acceder al empleo formal. Esta brecha de género en el empleo rural profundiza las desigualdades existentes. Existe además una marcada disparidad en el nivel educativo entre las zonas rurales y urbanas. El documento muestra que las áreas rurales tienen proporciones más altas de personas con niveles de educación básica únicamente, lo que limita el acceso de los jóvenes a mejores oportunidades laborales. Esta brecha educativa contribuye a perpetuar el ciclo de desventaja laboral.

El documento sugiere que estos desafíos en el empleo juvenil rural están impulsando la migración interna hacia las principales ciudades donde existen mejores oportunidades. Esta situación crea un ciclo que reduce aún más las posibilidades de desarrollo económico en las áreas rurales. Se enfatiza la necesidad de políticas específicas para aumentar las oportunidades de empleo formal, mejorar el acceso a educación de calidad, desarrollar estrategias para apoyar la participación laboral de las mujeres rurales y crear incentivos para retener el talento joven en las áreas rurales.

Esta problemática se ha asociado a las barreras al acceso a oportunidades de trabajo decente en favor de la juventud. Es por ello que se resalta la importancia del acceso a un trabajo decente y su importancia para brindar herramientas a la juventud y puedan lograr alcanzar sus aspiraciones, mejorar sus condiciones de vida y participar activamente en la sociedad y en la estimulación de la economía. El derecho a un trabajo decente y condiciones dignas no depende de la edad.

3.2. El sector público y su trascendencia en el abordaje de estas problemáticas

Tal y como lo ha señalado la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en las memorias de la Conferencia Internacional del Trabajo No. 93 (2005), la promoción del empleo juvenil en el sector público busca generar lazos más estrechos entre la educación y el aprendizaje en el lugar de trabajo, además destaca como una buena práctica para mejorar las oportunidades de los jóvenes en el mercado laboral, el desarrollo e implementación de prácticas laborales en el sector público (no solo

en las empresas), para así consolidar formación profesional y facilitar su transición entre la educación y el trabajo.

En Colombia, tal y como se ha sostenido a lo largo del presente escrito, las prácticas laborales en el sector público si bien tienen una regulación parcial o específica, respecto de las definiciones, tipos de prácticas, posibilidad de establecer convenios, entre otros aspectos; no contamos con una política integral en materia de prácticas laborales al interior de las entidades públicas; pues más allá de la regulación específica del contrato de aprendizaje mediante la Ley 789 de 2002, que, como se profundizará más adelante no resulta vinculante para las entidades públicas; no contamos con lineamiento ni políticas integrales que garanticen el desarrollo de prácticas laborales dignas en las entidades públicas y en condiciones de igualdad respecto de las empresas privadas, las empresas industriales y comerciales del estado las de economía mixta, a quienes sí les aplica de manera obligatoria la legislación citada.

Es por todo lo expuesto previamente, que resulta necesario promover una regulación que propenda por la expedición de una política pública integral, fijando los lineamientos mínimos que garanticen el adecuado desarrollo de las prácticas y brinden herramientas para abordar la problemáticas sociales relacionadas con el desempleo, la informalidad y la deserción estudiantil asociada a las necesidades económicas de los estudiantes; además de fomentar el desarrollo profesional de las personas que desarrollan prácticas laborales al interior de las entidades públicas del país, aportando experiencia y facilitando el tránsito entre la educación y el trabajo.

3.3. La ausencia de una regulación integral en materia de prácticas laborales en las entidades públicas del orden central y/o descentralizado del país

La Ley 789 de 2002, a partir de su artículo 30 y siguientes, efectuó la regulación del “contrato de aprendizaje”, modificó su naturaleza contractual y estableció los sujetos obligados a vincular aprendices, además de fijar una regulación relativa al desarrollo de las prácticas, las garantías a favor los aprendices, las obligaciones en materia de seguridad social y el establecimiento de un apoyo económico a favor de los aprendices y los lineamientos para la estimación y asignación de las respectivas cuotas.

Sin embargo, ley en mención en su artículo 32 restringió su campo de aplicación única y exclusivamente para las empresas de naturaleza privada, las empresas industriales y comerciales del estado y las empresas de economía mixta; dejando ausente de regulación u obligatoriedad de aplicación de esta normatividad a las demás entidades de naturaleza pública del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Ahora, si bien la legislación no contempla como sujeto obligado a la vinculación de aprendices a ciertas entidades públicas, es importante mencionar que dichas entidades están en plena capacidad

y viabilidad jurídica de vincular aprendices y someterse a su regulación jurídica integral de manera voluntaria. Sin embargo, en el trámite de averiguación y formulación del presente proyecto, logró evidenciarse con total claridad que la cantidad de vinculaciones voluntarias de aprendices y por lo tanto el cumplimiento de su regulación integral y las obligaciones que de allí emanan, resulta ínfima de cara a la vinculación de practicantes, respecto de quienes no existen regulaciones integrales ni obligaciones claras en materia de apoyos económicos de sostenimiento y cotización a seguridad social.

Además, es importante establecer, que recientemente estuvo en trámite en el Congreso de la República el Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara, *por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente*, el cual ha contado con la iniciativa y apoyo del Gobierno nacional, mediante este se busca efectuar modificaciones relativas al contrato de aprendizaje, el valor del cuota de sostenimiento de los aprendices, el valor de la monetización de la cuota y la naturaleza contractual de la relación; no existe propuesta de modificación alguna respecto de los sujetos obligados a celebrar contrato de aprendizaje, por lo que, continuaría siendo una relación “especial” y/o “laboral” no vinculante ni obligatoria para ciertas entidades de naturaleza pública del país; reflejando nuevamente la necesidad de expedir una regulación clara y específica que brinde los lineamiento mínimos para el desarrollo de una política pública de dignificación de las prácticas laborales en las entidades de naturaleza pública.

Finalmente, en el desarrollo del presente proyecto, se logró evidenciar de manera clara que, al interior de la totalidad de entidades públicas consultadas, a lo largo del territorio nacional, la estadística de vinculación de aprendices y practicantes tiene múltiples dificultades en su aplicación práctica:

3.4. La Incorporación de los Jóvenes a la Carrera Administrativa en Colombia, es una necesidad para el Fortalecimiento del Estado

La participación de los jóvenes en la carrera administrativa representa un eje fundamental para la modernización y fortalecimiento del Estado colombiano. En un país donde los desafíos sociales, económicos y tecnológicos requieren una administración pública dinámica y eficiente, la incorporación de las nuevas generaciones se convierte en una estrategia clave. Este ensayo aborda la importancia de integrar a los jóvenes al servicio público, analizando tanto el contexto laboral juvenil como los beneficios que su presencia aporta a la gestión pública, respaldado por datos oficiales y marcos normativos.

En Colombia, la carrera administrativa está diseñada para garantizar el acceso al empleo público bajo principios de mérito, igualdad y transparencia, tal como lo establece la Ley 909 de 2004. En este contexto, los jóvenes constituyen un recurso humano invaluable, no solo por su potencial productivo, sino por la capacidad de impulsar procesos de innovación,

transformación digital y compromiso social dentro de las instituciones.

De acuerdo con la Función Pública (2023), al cierre de 2022 fueron contratados o vinculados 69.652 jóvenes entre 18 y 28 años en entidades públicas, lo que representó un incremento del 38,5% respecto al año anterior. Este aumento refleja los esfuerzos del Estado por abrir espacios a la juventud, pero también evidencia el creciente interés de esta población en participar en la gestión pública.

Asimismo, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) reportó que más de 500.000 jóvenes se han registrado para participar en procesos de selección en los últimos años (CNSC, 2023). Esta cifra es un indicativo claro del compromiso juvenil con la construcción de un servicio público basado en la meritocracia y la transparencia.

No obstante, este panorama alentador coexiste con una realidad preocupante: la tasa de desempleo juvenil en Colombia alcanzó el 16% en 2023, superando ampliamente la media nacional (Infobae, 2024). Además, cerca de 2,48 millones de jóvenes se encuentran en situación de inactividad, es decir, no estudian ni trabajan. Esta situación convierte a la carrera administrativa en una alternativa estratégica para ofrecer empleo digno y estable a esta población vulnerable.

La incorporación de jóvenes al servicio público no solo atiende a una necesidad laboral, sino que también aporta beneficios sustanciales al Estado. Los jóvenes traen consigo una visión renovadora, habilidades digitales avanzadas y una fuerte orientación hacia valores como la sostenibilidad, la inclusión y la participación ciudadana. Estos elementos son esenciales para que las instituciones públicas puedan responder de manera efectiva a los desafíos del siglo XXI.

Por otra parte, la carrera administrativa ofrece a los jóvenes una ruta clara de desarrollo profesional, bajo un sistema que promueve la capacitación continua y la estabilidad laboral. Este modelo contribuye a la construcción de una administración pública ética, eficiente y comprometida con el bienestar colectivo.

La incorporación de los jóvenes a la carrera administrativa en Colombia es más que una política de empleo; es una inversión en el futuro del país y en la transformación de sus instituciones. Fomentar la participación juvenil en el servicio público fortalece la democracia, promueve la innovación y asegura la sostenibilidad de la gestión estatal. Es imperativo que el Estado continúe desarrollando mecanismos que faciliten el acceso de los jóvenes al empleo público, garantizando así que su talento y compromiso se traduzcan en un mejor servicio para toda la ciudadanía.

Implementación gradual de la Ley 2043 de 2020

Tal como fue señalado en el acápite de antecedente, la Ley 2043 de 2020 contempló que

las entidades públicas, de manera progresiva podrán incluir dentro de sus gastos de funcionamiento un rubro para el reconocimiento de un subsidio mensual de transporte y alimentación para los estudiantes que hagan sus prácticas.

Según respuesta a derecho de petición del Ministerio del Trabajo del 12 de diciembre de 2024, la entidad hace referencia a la totalidad de aprendices y practicantes que han sido reportados en la plataforma Pila entre 2021 a 2024:

Cotizantes tipo 19 - Aprendices en etapa productiva del contrato de aprendizaje		
Fuente: PILA MinTrabajo		
Sector Público		
PERIODO	Aportantes	Cotizantes
2021	622	16.174
2022	589	15.717
2023	485	12.845
2024	472	12.453

Conteo anual corresponde a los cotizantes según que durante el año estuvieron vinculados al menos una vez en el año.

Cotizantes tipo 23 - Estudiantes Decreto 055 de 2015		
Fuente: PILA MinTrabajo		
Sector Público		
PERIODO	Aportantes	Cotizantes
2021	1.347	332.020
2022	1.370	452.643
2023	1.345	460.838
2024	1.276	458.935

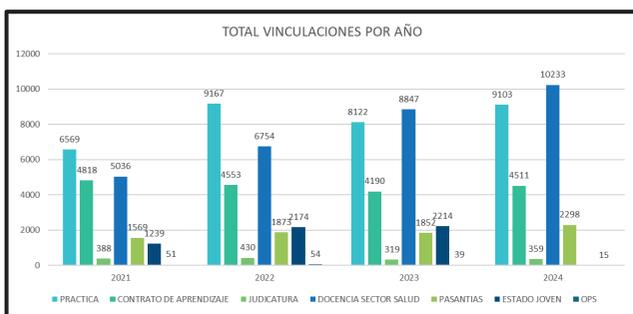
Conteo anual corresponde a los cotizantes según que durante el año estuvieron vinculados al menos una vez en el año.

Fuente: Respuesta a Derecho de Petición del Ministerio del Trabajo.

Partiendo de esta base y con la finalidad de realizar una revisión exhaustiva de los practicantes en el país, se hizo requerimientos de información a todas las entidades del nivel nacional, la totalidad de gobernaciones del país y una importante suma de municipios de Colombia.

A partir de la respuesta de entidades y del consolidado de Estado Joven, se sacó un total de 96.777 practicantes distribuidos en 665 entidades de todo el país (189 del orden nacional y 476 a nivel territorial), podemos apreciar los siguientes resultados de la presente investigación:

1. En primer lugar, se pudo analizar entre 2021 y 2024 un total de 96.777 practicantes en las diferentes entidades del nivel nacional y el nivel territorial, dando como resultado que las principales formas de vinculación fueron la práctica propiamente dicha y la relación de docencia en el sector salud, de la siguiente forma:

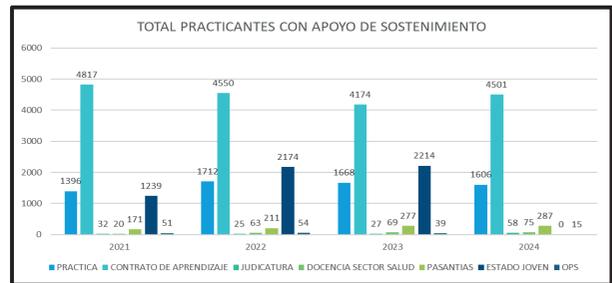


Fuente: Elaboración propia.

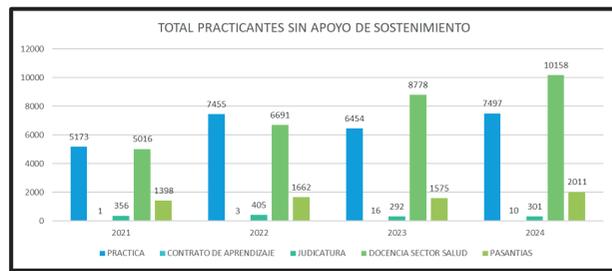
De este resultado, es importante resaltar que únicamente 5.627 (5,81%) de estos practicantes fueron vinculados a través del programa de Estado Joven.

2. Adicionalmente a lo anterior, también se realizó un análisis de la vinculación de los practicantes especificando si reciben algún tipo de

apoyo de sostenimiento y para quienes no. De esta manera, se denota lo siguiente:



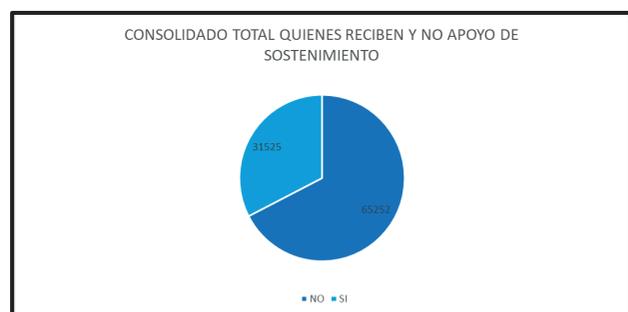
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

A partir de estos datos se puede señalar lo siguiente: (i) durante el año 2021, se vincularon un total de 19.670 practicantes en las diferentes modalidades, de los cuales un total de 11.952 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (60,76%) y un total de 7.726 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (39,27%); (ii) durante el año 2022, se vincularon un total de 25.005 practicantes en las diferentes modalidades, de los cuales un total de 16.216 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (64,85%) y un total de 8.789 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (35,15%); (iii) durante el año 2023, se vincularon un total de 25.833 practicantes, de los cuales un total de 17.115 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (66,9%) y un total de 8.468 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (33,1%); y, (iv) durante el año 2024, se vincularon un total de 26.519 practicantes, de los cuales un total de 19.977 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (75,33%) y un total de 6.542 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (24,66%).

De forma agregada, se tendría que entre 2021-2024 del total de 96.777 practicantes se tendría que 65.252 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (67,42%) y un total de 31.525 sí recibieron algún tipo de apoyo de sostenimiento (32,57%).



Fuente: Elaboración propia.

3. Esta situación se agudiza al revisar que del poco porcentaje que tiene apoyo económico,

cuántos de estos practicantes tienen una remuneración igual o superior al salario mínimo mensual legal vigente. En este sentido, de los 31.525 practicantes que recibieron apoyos económicos entre 2021-2024, un total de 15.857 tuvieron ingresos inferiores al salario mínimo (50,3%) y un total de 15.668 se les paga el salario mínimo o superior (49,7%).

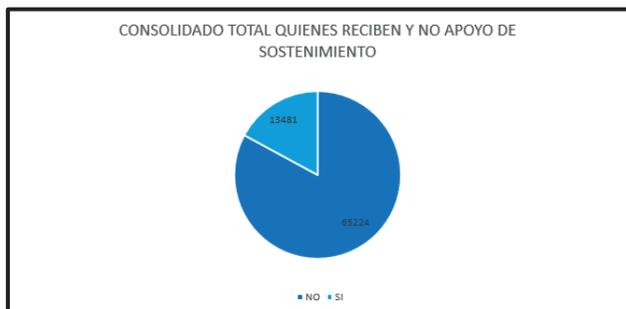
Año	practicante que no reciben apoyo económico	practicantes que reciben menos de un SMLV	practicantes que reciben más de un SMLV	practicantes que se les paga el SMLV	Total practicantes
2021	11952	4.264	465	2.989	7.718
2022	16208	3.838	467	4.492	8.297
2023	17115	3.755	479	4.234	8.468
2024	19977	4.000	482	2.060	6.542

Fuente: Elaboración del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana.

4. Esta situación, de por sí dicente, es especialmente preocupante respecto de la relación con los contratos de aprendizaje. Esto por cuanto la Ley 2043 de 2020 ya prevé que los contratos de aprendizaje tengan un nivel de remuneración, tal como lo contempla la Ley 789 de 2002.

Por ende, si se excluyen los contratos de aprendizaje de este análisis, la situación se vuelve más dramática, pues: (i) durante el año 2021, sería un total de 14.852 practicantes, de los cuales 11.943 (80,42%) no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento y un total de 2.909 (19,58% sí recibieron un apoyo de sostenimiento); (ii) durante el año 2022, sería un total de 20.452 practicantes, de los cuales 16.213 (79,27%) no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento y un total de 4.239 (20,73%) sí recibieron un apoyo de sostenimiento; (iii) durante el año 2023, sería un total de 21.393 practicantes, de los cuales un total de 17.099 (79,93%) no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento y un total de 4.294 (20,07%); y, durante el año 2024, sería un total de 22.008 practicantes, de los cuales un total de 19.967 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (90,73%) y un total de 2.041 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (9,27%).

En este sentido, de forma agrupada daría un total de 78.705 practicantes, sin contar los contratos de aprendizaje, de los cuales un total 65.224 no recibieron ningún tipo de apoyo de sostenimiento (82,87%) y un total de 13.481 sí recibieron un apoyo de sostenimiento (17,13%).



Fuente: Elaboración propia.

4. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece, en su artículo 7 que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de

ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Del análisis realizado por el **Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana**, se contempla la siguiente estimación fiscal de la iniciativa:

- En primer lugar, se tuvo en consideración la información relacionada de 96.777 practicantes en el sector público de las entidades que reportaron respuestas de peticiones.
- En segundo lugar, a partir de estos datos se analizó por cada practicante, cuál porcentaje le faltaba para obtener como mínimo el salario mínimo. A partir de ello, se extrajo lo siguiente:

Año	Costo en SMLV de practicantes que reciben menos de un mínimo	Costo Fiscal (millones de pesos ajustado a 2024)	Costo Fiscal (Billones ajustado a 2024)	practicantes que reciben menos de un SMLV	practicantes que reciben más de un SMLV	practicantes que se les paga el SMLV	Total practicantes
2021	12.828	12.265	0,01	14.216	465	2.989	19.670
2022	16.968	17.885	0,02	20.046	467	4.492	25.005
2023	17.964	21.964	0,02	20.870	479	4.234	25.583
2024	20.966	27.256	0,03	23.977	482	2.060	26.519
Promedio	17.377	19.843	0,02	20.277	473	3.444	24.194

Fuente: Elaboración del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana.

Lo anterior arroja un total de \$19.843 millones de pesos por mes, el coste para financiar a un total de 24.194 practicantes en promedio. Lo anterior, llevado a los 12 meses del año, daría un coste fiscal anual de \$238.116 millones de pesos.

- En tercer lugar, atendiendo a que los datos dados en las respuestas analizadas corresponden a una muestra del territorio nacional, se hizo adicionalmente una proyección para complementar los datos anteriormente relacionados para hacerlos extensivos al resto del territorio.

Para ello, primero se analizó la cantidad de respuestas otorgadas en correlación a las entidades del país:

NIVEL NACIONAL		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
222	171	77
RAMA LEGISLATIVA		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
2	2	100
RAMA JUDICIAL		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
8	7	88
ORGANOS AUTONOMOS		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
62	4	6
ORGANISMOS DE CONTROL		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
6	4	67
SIVJR		
TOTAL ENTIDADES	ENTIDADES REPORTADAS	%
3	1	33
MUNICIPIOS		
TOTAL	REPORTADOS	%
1102	287	26

Fuente: Elaboración propia.

- A partir de esta desagregación, se proyectó la cantidad de practicantes y de salarios que se tendrían que asumir para complementar el resto del país, dejando claridad que esta es una proyección.
- De este modo, se estaría atendiendo a un coste fiscal promedio proyectado de **\$64.799** millones de pesos al mes, lo que equivaldría a un total de **\$777.590** millones de pesos al año.

Año	Costo en SMLV de practicantes que reciben menos de un mínimo	Costo Fiscal (millones de pesos ajustado a 2024)
2021	12.808	40.053,46
2022	16.968	58.405,62
2023	17.964	71.727,41
2024	20.966	89.010,32
Promedio	17.177	64.799

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, es fundamental señalar que, al ser un análisis proyectado de respuestas de peticiones de las mismas entidades públicas del país, se realizarán las solicitudes respectivas de concepto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el transcurso del proyecto. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

5. CONFLICTO DE INTERESES

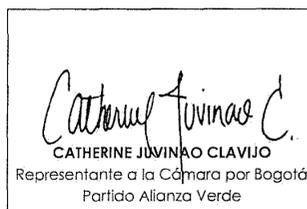
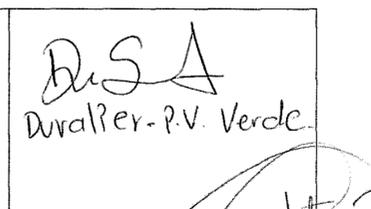
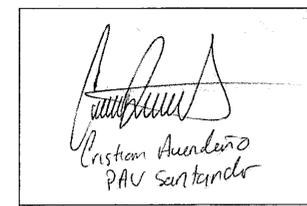
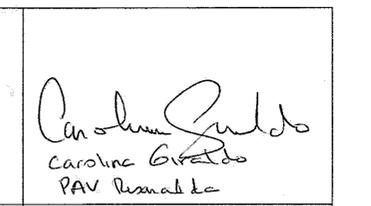
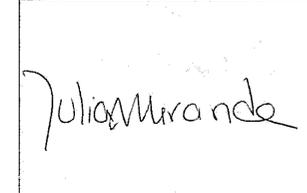
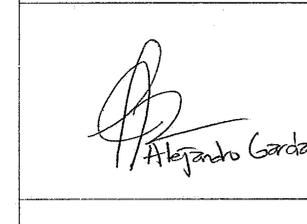
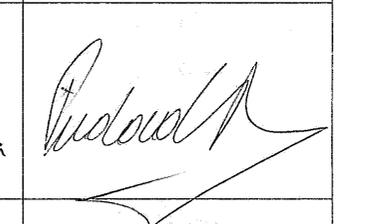
De conformidad con lo establecido en el artículo 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, ningún congresista

se encuentra en un conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de acto legislativo, en tanto la discusión y votación de este no generaría un beneficio particular, actual y directo a favor de un congresista.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista. Así, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, todos los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento².

Por ende, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de acto legislativo, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite. Adicionalmente, el literal c del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 plantea que tampoco constituye conflicto de interés cuando el congresista participe, actúe o vote en proyectos de acto legislativo que disminuyan beneficios y cuando vote negativamente cuando se mantiene la normatividad vigente.

De los honorables Congresistas,

² CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RADICADO 11001- 03-15-000-2020-04535-00(PI) (8 de septiembre de 2021). C. P. Guillermo Sánchez Luque.

	Consejo Superior de la Pura Escuela U. d.
--	--

Juan Daniel Venuela CONSERVADOR	Gerardo Yepes Carr P. Conservador
------------------------------------	--------------------------------------

Betsy Peréz Arango BETSY PEREZ ARANGO CAMBIO RADICAL	
--	--

	Lennier Pedraza
--	-----------------

	Fabian Diaz Plata
--	-------------------

14. de Mayo de 2025

634

HP cathame

firmado clavijo

CONTENIDO

Gaceta número 772 - Jueves, 22 de mayo de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 633 de 2025 Cámara, por medio del cual se adopta la Ley de Calidad de la Educación Rural en Colombia..... 1

Proyecto de Ley número 634 de 2025 Cámara, por medio del cual se adopta y regula el programa Estado Joven para la dignificación de las prácticas laborales en las Entidades Públicas y se promueve la inserción laboral de los practicantes en el sector. 12